

VILNIUS UNIVERSITY

GINTARĖ MAKauskaitė

THE LIMITATION GROUNDS OF THE RIGHT TO PUBLIC ACCESS TO
OFFICIAL UNPUBLISHED DOCUMENTS IN THE LAW OF THE EUROPEAN
UNION AND THE EUROPEAN UNION MEMBER STATES

Summary of the Doctoral Dissertation

Social Sciences, Law (01 S)

Vilnius, 2013

The dissertation was written during the period of 2008-2013 at Vilnius University.

Scientific supervisor:

Assoc. Prof. Dr. Skirgailė Žalimienė (Vilnius University, Social Sciences,
Law – 01 S)

The doctoral dissertation will be defended at the Law Research Council of Vilnius University:

Chairman of the Council

Prof. habil.dr. Gintaras Švedas (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S).

Members:

Prof. dr. Saulius Katuoka (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S);

Prof. dr. Egidijus Šileikis (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S);

Prof. dr. Dainius Žalimas (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S);

Prof. dr. Justinas Žilinskas (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S).

Opponents:

Prof. dr. Toma Birmontienė (Mykolas Romeris University, Social Sciences,
Law – 01 S);

Dr. Irmantas Jarukaitis (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S).

The public defense of the dissertation will take place at the Law Research Council at Vilnius University on the 27 of September, 2013 at 14.00 in K. Jablonskis Hall of Vilnius University.

Address: Saulėtekio str. 9, LT-10222, Vilnius, Lithuania.

The summary of the Doctoral Dissertation was sent out on _____.

The Doctoral Dissertation is available at the library of Vilnius University

VILNIAUS UNIVERSITETAS

GINTARĖ MAKUSKAITĖ

VISUOMENĖS TEISĖS SUSIPAŽINTI SU OFICIALIAIS NESKELBTAIS
DOKUMENTAIS RIBOJIMŲ PAGRINDAI EUROPOS SĄJUNGOS IR EUROPOS
SĄJUNGOS VALSTYBIŲ NARIŲ TEISĖJE

Daktaro disertacijos santrauka

Socialiniai mokslai, teisė (01 S)

Vilnius, 2013 metai

Disertacija rengta 2008 – 2013 metais Vilniaus universitete.

Mokslinis vadovas:

Doc. dr. Skirgailė Žalimienė (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01S).

Disertacija ginama Vilniaus universiteto Teisės mokslo krypties taryboje:

Pirmininkas

Prof. habil.dr. Gintaras Švedas (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01S).

Nariai:

Prof.dr. Saulius Katuoka (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01S);

Prof. dr. Egidijus Šileikis (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01S);

Prof. dr. Dainius Žalimas (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01S);

Prof. dr. Justinas Žilinskas (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01S).

Oponentai:

Prof.dr. Toma Birmontienė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01S);

Dr.Irmantas Jarukaitis (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01S).

Disertacija bus ginama viešame Teisės mokslo krypties tarybos posėdyje 2013 m. rugsėjo mėn. 27 d. 14 val. Teisės fakulteto K. Jablonskio auditorijoje.

Adresas: Saulėtekio al. 9, Vilnius, Lietuva.

Disertacijos santrauka išsiuntinėta 2013 m. rugpjūčio mėn. ____ d.

Disertaciją galima peržiūrėti Vilniaus universiteto bibliotekoje

The right of the public to access official documents (information) is widely guaranteed in the national legislation. The international legal grounds of this right are enshrined in the Universal Declaration of Human Rights (1948), International Covenant on Civil and Political Rights (1966), Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950), Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (1998), Council of Europe Convention on Access to Official Documents (2009). The primary and secondary EU law provides the public for a right to access documents of EU institutions in balance with the protection of other legal values.

NOVELTY, ACTUALITY AND ORIGINALITY OF THE WORK

Foreign legal scholars mostly focus on the analysis of transparency principle in general and rarely investigate the particularities of the public right to access official non published documents. Most profound theoretical research was conducted by D. Meltzian, D. Curtin and B. Driessen. Factual situation on the limitation grounds is observed and the data are collected by various NGOs. Specific limitation grounds in specific contexts are addressed by P. Birkinshaw, H. Derbshire, T. Mendel. Lithuanian scholars that analyzed the application of Access to Information law in Lithuania include T. Birmontienė, L. Meškauskaitė, E. Jarašiūnas, E. Baltutytė and others.

In contrast with the mentioned authors and their studies, the author is dedicated to compare the EU and national regulation in regard of the public right to access official non published documents. The limitation grounds from the EU legislation are selected as pilot ones; at first they are discussed in the background of EU legislation and caselaw. Later the same grounds are reviewed in the context of national regulation of Member States in general, as well as the context of Lithuanian legal framework and caselaw.

The variety of research sources was necessary for the fulfilment of objectives. For the historical part, the primary versions of freedom of information acts were examined, as well as the related studies. The general concept of information rights and public right to access official non published information, and the delimitation criteria required the review from theoretical outlook, so the findings from previous legal scholars studies were assessed. Transparency studies from legal and administrative perspective were

valuable for the purification of the purpose and aims of the public right to access official non published information. The analysis of EU legislation and its application in the access of information field was necessary to identify the real margins of scope of public right to access official documents from EU institutions. The international conventions and declarations of non governmental organizations were studied in order to construct the general limitation standards. The Constitutions and freedom of information laws of Member States were used to reveal the national fundament of limitation framework. The limits of public right to access official information in Lithuanian background were estimated by analysing legal acts, caselaw and the decisions of special administrative bodies.

The scientific novelty of this dissertation is inhered from the compared sources and the methods used for the research. The subject matter of such scope has not been examined in Lithuania. Academic studies usually concentrate on the EU or national perspective, not both. The regional comparative surveys are not dedicated to contrast the limitations in EU institutional and national law, in order to find the differences in the interpretation and application. Statistical method to identify the combinations of limitation grounds is also rarely used.

This dissertation, however, presents the aim to assess the limitation grounds for the public right to access official non published documents and to evaluate the general limitation standards, as well as to analyze the problematic aspects in the application of this right.

The actuality of the dissertation is determined by the insufficient scientific attention to the problematic aspects of the public right to access official non published documents. Generally the limitation grounds act as the key indicator to define the real scope of public right to access official information. However, the restrictions are differently understood and interpreted in EU and Member State level. While NGOs actively promote the principle of maximum disclosure, there can be an impression that Scandinavian tradition of openness is dominant in Europe; the scope of public right to access official documents from EU institutions are to change accordingly. Some

extraordinary events, such as Wikileaks, let also believe that public opinion about the openness is changed.

Second, it is not obvious why European citizens may enjoy openness of different scope in national and EU institutions. Doubts may be raised that the disbalance is because of double standards.

Third, the scope of the public right to access official information is altered by the institutional discretion to decide on the limitation grounds. The recommendations or guidelines, how to apply the limitation grounds, are not adopted because of the trust in the officer's competence.

Fourth, the different assessment of the same principles and terms exists. Public right to access official information is recognized to serve for public interest of transparency and openness. The nature of the EU presupposes supranational public interest and accumulation of public interest as it is understood in different member states. Different concepts of public interest and different interpretation may reveal the priority of some public interests.

PURPOSE, OBJECT AND TASKS OF THE WORK

The aim of the study is the systemic analysis of the material constraints of right to access official non published documents in EU law and caselaw, and comparison of their scope to the constraints in national law and caselaw. It is intended to define the boundaries of the public right to access official non published documents through the constraints and to detect the difference between the standards and real application.

The object of the study is the legislation and caselaw of European Union, the freedom of information laws of European Union Member States, and the Lithuanian legislation and caselaw

The following tasks are set for the research:

1. To reveal the concept of public right to access official non published documents,

2. To analyze the limitation standards set in the international conventions and the declarations of NGOs;
3. To analyze the limitation grounds of the public right to access official non published documents in EU law and their interpretation in EU caselaw;
4. To assess the informal impact to regulation of limitation grounds from EU institutions and Member States;
5. To assess the same limitation grounds of public right to access official non published information in national legislation of the Member States;
6. To assess the Lithuanian legislation and caselaw with regard to the limitation grounds on the public right to access official unpublished documents.

STATEMENTS OF THE DISSERTATION TO BE DEFENDED

1. The right to access official unpublished documents is not understood unanimously. There exists a polarization of the legislation and views of Member States on the public access to unpublished official documents. The current limitation standards are not sufficient to ensure the harmonization of national legislation.
2. The European Union law provides for the differentiated confidentiality on each limitation ground on access to EU documents. This confidentiality, due to the unequal importance of the protected interests and specific combination of procedural safeguards, is adequate to hold the proportional balance with the transparency.
3. The Lithuanian legislation is not sufficient or systemic on the limitation grounds of access to official information.

METHODOLOGY

The research was conducted using descriptive, analysis of source content, comparative, statistical, historic and teleological method. The rationale of comparing the EU and national regulation is to expose the differences in limitations of public right to access official non-published documents and explain the reasons. The descriptive method is useful to collect and process the primary data for the subsequent in-depth analysis. The

analysis of source content method is used for the assessment and interpretation of certain characteristics of the above mentioned right. With the help of teleological method, the legislator's aims are identified. Finally, statistical and historic methods allowed to discover the gap between the situation as it „should be“ and „as it is“. Surveys and interviews were not used because of unavoidable validity and reliability issues that are characteristic to the national policy of official information access.

MAIN CONCLUSIONS AND RESULTS

1. The concept of the right of public access to official unpublished documents is capacious and diverse. It provides the public with widest access possible to unpublished documents of the institutions, and without the need to specify the reason why they ask for the documents. The analysis of international conventions, national freedom of information laws and academic literature leads to a conclusion that a lot of different meanings of terms are used to define the concept of this right, and rules in the legislation of the European Union Member States is also uneven. The right of public access to unpublished official documents has international legal basis enshrined in the Article 19 of the Universal Declaration of Human Rights. It is also one of the fundamental European Union rights and derives from the constitutional traditions of the Member States. So it becomes critically important to evaluate and compare the limits of this right as accurately as possible.

2. The development of legal rules on the public right to access to unpublished official documents, the comparative evaluation of legal provisions of Member States demonstrate nearly universal recognition of the right in the national law of EU Member States. However, the adoption date of the Access to Information Act is a more accurate criterion to identify the most advanced national legal framework. The analysis of explanations of the Member States at the proceedings of the European Union Court of Justice, the evaluation of statistics about the applications for the access to documents of EU institutions, and comparison of Member States' legislation imply that the Member States polarize into two groups. The group with the liberal approach to the public right to access to official unpublished documents includes Sweden, Denmark, the Netherlands,

Finland. The group with the conservative approach includes Germany, United Kingdom, France, and Italy.

3. The significance of Convention of Council of Europe on Access to Official Documents is inadequate tool to harmonize the legal provisions of Member States in the field. This convention serves as the catalogue of common knowledge about the public access to official unpublished documents. The confidentiality granted for the limitation grounds in the convention is not differentiated despite the diverse importance of protected values. States have a wide discretion to choose how to formulate the limitation grounds and when to use the combinations of harm test and overriding public interest test. Thus, in this regard, Regulation 1049/2001 lays down limitation grounds in a more specific way than the Convention of Council of Europe on Access to Official Documents.

4. Declarations of nongovernmental organizations in the field of the public access to official unpublished documents define the extensive, dynamic, but not complete and logical framework. Since the nongovernmental organizations have an important role in ensuring the efficiency of access of public right to official documents at national level, the limitation standards in the declarations of nongovernmental organizations can serve as a general objective.

5. The public access to official documents in the procedural rules of international organizations is regulated without the presumption of maximum disclosure. Only procedural rules of the framework of Council of Europe provide for more detailed and more specified rules on the right of public access to official documents. The majority of the procedural rules provide for the class exemptions of documents and the authorship rule that prohibits publishing the document without the author's consent. Such confidentiality is common in the course of diplomatic relations. In this respect, the provisions of Regulation 1049/2001 are closer to the national law provisions than to those of international organizations.

6. The legal provisions on the public right to access documents of EU institutions have an informal impact in unifying the limitation grounds in the EU Member States. The time of adoption of first access to information laws, the status of fundamental right in

the European Union, the specific and differentiated limitation grounds, and extensive jurisprudence of European Court of Justice favors the Regulation 1049/2001 as a role model as much as Convention of the Council of Europe to access to Official Documents. The harm and overriding public interest tests, the veto right of the Member State and general presumptions were considered in the case law of the European Court of Justice. The statistical evaluation of several limitations grounds shows that most general presumptions are likely to be confirmed if the limitation grounds of commercial interests, inspection, decision making process and court proceedings overlap in the situation.

7. The widest confidentiality is guaranteed for the general interests of European Union and not the institutional ones (public security, defense and military affairs, international relations, and economic, financial and monetary policy). This is proved by the open nature of the concepts of limitation grounds, a broad professional secret, non application of overriding public interest test and the maximum duration of the limitation. The requirement to prove that the disclosure may undermine the essence of the protected interest, the requirement of real and specific harm compensate for the broad institutional discretion to decide on the possible harm. The broad discretion in areas that require a careful decision making also implies a doubt that an overriding public interest will not be duly identified by the institution.

8. The priority of the principles on personal data requires the uniform application of the rules on personal data protection even if the disclosure is not able to violate privacy, such as in the case of professional activities. It is therefore recommended to include a special provision in the Regulation 1049/2001 that establishes a presumption that the personal data related to professional activities do not violate the privacy.

9. As a limitation ground, commercial interests are not interpreted strictly and narrowly in the EU law. It is important to identify a possible harm to commercial interests and the objective need to protect the commercial interests in the application of this limitation ground. The protection of commercial interests includes not only trade secrets but also other commercially sensitive information. The discretionary application of the limitation ground is outweighed by the maximum duration of confidentiality and the application of

general presumption of confidentiality. The overriding public interest test and specific overriding public interests related to the environment and public health, act as an additional safeguard against the abuse of this limitation.

10. The impartiality of the court proceedings and the equality of parties require the general presumptions of confidentiality in the case of the ongoing proceedings. Therefore, there is no difference if the court is of the European Union, national or international framework. Although the confidentiality is usually narrowed to documents created for particular proceedings but longer duration of confidentiality is possible. However, it must be balanced with the higher requirements to justify the need of confidentiality with specific and likely harm. The documents that derive from the administrative function of European Court of Justice and were created by the third party are subject to the authorship rule. Therefore, it is suggested to harmonize the European Court of Justice Rules on public right to access to official documents with the general rules of Regulation 1049/2001.

11. In the case of the European Union's institutional interests (legal advice, decision-making process, audits and inspections), the general presumption of confidentiality is more likely to be confirmed the European Union Court of Justice if the documents are related to investigations, inspections and audits. In all cases both the general capability of decision making process and a specific decision or process may be protected. Legal advice limitation ground is subject to widest access. The distinction of two groups of legal advice (in the legislative process and administrative procedures), and diverse confidentiality rules for these groups were declared as unfounded by the European Union Court of Justice. Therefore it is recommended to adopt “soft” measures for the case of legal advice and require the Commission to publish the number of not disclosed documents with legal advice each year.

12. The need of impartial decision-making process requires a wider obligation of confidentiality in the case of audits and inspections. For the purposes of this limitation ground, it is necessary to take into account that not the process itself is protected but the objective of the process. As in the case of protection of the court proceedings, the protection of investigations, audits and inspections is not limited to the protection of

individual inspection time and the confidentiality duration may be expanded. However, the need of greater confidentiality must be proved with a specific connection to other source of confidentiality or possible harm.

13. The protection of decision-making process is guaranteed only in very exceptional circumstances, it must be proved that the decision-making process has not been completed, there is a very likely possibility of serious harm and there is no overriding public interest. Even if the document is to be public in the future, it is not a ground to publish it immediately. A permanent confidentiality is granted to internal opinions but only in the exceptional cases as well.

14 The confidentiality guarantee for the Member State documents stored in the EU institutions is not identical to the documents in European Union institutions. Although the authorship rule by the Regulation 1049/2001 is not valid, a simpler harm and the public interest test and procedure of consultation with the Member State, as well as the binding preliminary objection bring the clause close to the authorship rule.

15. Lithuanian legislator hoped to create a liberal type of Access to Information Law. But later amendments have deprived the consistence and logic of legal provisions. The legal rules are not citizen centered and provide for the comprehensive clauses on the reuse of official information only. Therefore it is advisable to include a citizen centered purpose to the Access to Information Act.

16. Even if maximum disclosure is well defined in the Lithuanian Access to Information Act, there are other shortcomings. The legal provisions do not impose a direct obligation to interpret and apply the limitations strictly. The limitations are not subject to harm test and overriding public interest test even if the ratified conventions require otherwise. The list of limitation grounds is provided not in the general Act of Access to Information. Therefore, is recommended to adopt the limitation ground list in the general Access to Information Act, to include the mandatory harm and overriding public interest test.

17. The legal provisions of the Lithuanian Access to Information Act are dedicated to multiple purposes and therefore only to one. It is not clearly established which limitations are to be applied for the reuse of information and which limitations concern

only the public right to access official unpublished documents. It is therefore recommended that the clauses of reuse of information should be transferred to the Act on the Management of State Information Resources.

18. Since the limitation grounds must be regulated by law, it is recommended to change the clauses on the provision of environmental information, adding that all limitation grounds must be established by law.

19. Lithuanian legislation guarantees the confidentiality similar to the European institutional law in the case of the international relations, public security, defense and military affairs, economic, financial and monetary policy. The broad discretion of institutions, wide obligations of professional secrecy obligations, long terms of classified information, minimal procedural safeguards proves the point. The similar confidentiality may derive from common policies in the field.

20. The presumption of maximum disclosure and strict legal protection of personal data do not interact in a stable way because of Lithuanian legislation. The provisions on the depersonalization of judicial decisions are not sufficient to protect against excess management of contextual personal data. As a paradox, the provisions also require a non selective depersonalization that ignores the public need to know full texts of decisions in the case of non-private nature of the dispute. It is recommended to edit the legal provisions and require that personal data related to professional activities are not removed from the texts of judicial decisions. Second, the interactive link to the judicial decisions in the cases of politicians should be provided in the internet.

21. Non existing harm test and overriding public interest test leads to the misuse of the limitation ground on the protection of commercial interests. This results in the distorted balance of the transparency and the protection of the commercial interests. Therefore it is advised to transfer the verification criteria used by courts to the legal provisions of Access to Information Act.

22. It is advised to provide for the harm and overriding public interest test with the regard to the limitation ground of court proceedings, while the confidentiality is implied and not defined at the moment.

23. There is no general prohibition in Lithuania to publish legal opinions and legal advice of institutions. As a contrast, these documents are published proactively. It should be stated that the decision-making process of the Lithuanian authorities is sufficiently public. Only exceptional cases require confidentiality, and they are justified with official secrets.

24. The confidentiality provisions for investigations, audits, inspections in Lithuanian law are fragmented and uneven. Only the confidentiality clauses in the competition field are systemic and thorough. Therefore it is advised to conduct a special research on the legal provisions on investigations, inspections and audits and formulate the common limitation ground and tests of harm and overriding public interest.

PUBLICATIONS

1. MAKAUSKAITĖ, Gintarė. Public Interest in the Context of the Right to Access Official Information. *Baltic Yearbook of International Law*, ISSN 1569-6456, 2011, Vol. 11, p. 281-306;
2. MAKAUSKAITĖ, Gintarė. Teisė į viešojo sektoriaus informaciją Europos Sąjungos teisėje. *VU Mokslo darbai. Teisė*, ISSN 1392-1274, 2011, t. 80, p. 123-137;
3. MAKAUSKAITĖ, Gintarė. Viešojo intereso balansas Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1049/2001 kontekste. *VU Mokslo darbai. Teisė*, ISSN 1392-1274, 2010, t. 77, p. 146-161.

PERSONAL DETAILS

Gintarė Makauskaitė graduated from Vilnius University Law Faculty and obtained her Master degree of Law in 2004. She was admitted to doctoral studies at Vilnius University Law Faculty, Department of International and EU Law in 2008.

During her doctoral studies she was a lecturer at Vilnius University Law Faculty. The courses for Erasmus programme students included Diplomatic and Consular Law and History of International Relations. Beside EU and International Law, her range of scientific interests include internet law and equality law, that remained an area of focus from the master studies.

From 2005 G.Makauskaitė is a Head of Law Division at an information technology company.

REZIUMĖ

Visuomenės teisė susipažinti su oficialia informacija (dokumentais)¹ Europoje visuotinai garantuojama demokratinių (ir ne tik) valstybių nacionalinėje teisėje. 1948 m. JT Visuotinė žmogaus teisių deklaracija², 1966 m. Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas³, 1950 m. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija⁴, 1998 m. Orhuso konvencija⁵, 2009 m. Europos Tarybos konvencija dėl teisės susipažinti su oficialiais dokumentais⁶ ir kiti tarptautiniai dokumentai nustato koncepcinę šios teisės apimtį ir ribas. Europos Sąjungos pirminė ir antrinė teisė sudaro galimybę visuomenei susipažinti su Europos Sąjungos institucijų dokumentais.

Visuomenės teisė susipažinti su oficialia informacija Europoje jau kelis dešimtmečius vertinama kaip priemonė sukurti prielaidas aktyviam visuomenės dalyvavimui bendrai taikomų sprendimų priėmimo, institucijų kontrolei ir jų demokratiškumo stiprinimui, galiausiai - skaidrumui ir atvirumui užtikrinti. Teigiama, kad didesnis atvirumas paskatins labiau pasitikėti valdžios institucijomis ir palaikyti su jomis konstruktyvų dialogą. Kitaip tariant, tikimasi, kad visuomenės ir valdžios vertikalus pobūdis santykis taps horizontaliu tiek, kiek tai įmanoma ir reikalinga.

Iš pradžių naudojimasis visuomenės teise susipažinti su oficialia neskelbta informacija sukeldavo „paliesto ežio efektą“ (vaizdžiai apibūdinant pareigūno reakciją į prašymą pateikti informaciją). Mat kuo sensacingesnė buvo medžiaga, tuo sunkiau ji buvo gaunama; informacija, prašoma visuomenės informavimo tikslu, buvo mažiau prieinama, nei prašoma privataus pobūdžio tikslu⁷. Tačiau vėliau sėkmės istorijos šią teisę išpopuliarino greičiau ir labiau, nei deklaracijos tarptautiniuose dokumentuose, o

¹Vienuose teisės aktuose leidžiamas susipažinimas su oficialia informacija, kituose – su dokumentais. Šiame darbe informacija ir dokumentai naudojami kaip sinonimai, nebent disertacijos teksto kontekste yra aiškiai pabrėžiamas konkretus termino pasirinkimas.

² 1948 m. gruodžio 10 d. Visuotinė žmogaus teisių deklaracija. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 68-2497.

³ 1966 m. gruodžio 19 d. Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 77-3288.

⁴ 1950 m. lapkričio 4 d. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 40-987.

⁵ 1998 m. birželio 25 d. Konvencija dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimančiam sprendimui ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 73-2572

⁶ 2009 m. birželio 18 d. Europos Tarybos konvencija dėl teisės susipažinti su oficialiais dokumentais. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 85-4452.

⁷ CLARK E. Holding Government Accountable: The Amended Freedom of Information Act: An Article in Honor of Fred Rodell. *The Yale Law Journal*, 1975, 84 (4), p. 750.

kartu atskleidė ir skirtingą teisės susipažinti su oficialia informacija ribojimų pagrindų suvokimą.

Pavyzdžiui, 2006 m. JAV, *Associated Press* paprašė atskleisti Gvantanamo kalintų asmenų tapatybes. Gynybos departamentas atsisakė jas atskleisti, motyvuodamas privatumo pažeidimu. Teismas ne tik išaiškino, kad nei vienas kalinių neturi pagrįstų privatumo apsaugos lūkesčių teismo proceso metu, bet ir pasisakė, kad yra aiškus viešasis interesas paskelbti kalinių nuotraukas, tam, kad būtų įvertinta Gynybos departamento atsakomybė dėl kalinių priežiūros ir maitinimo.⁸

Japonijoje informacijos laisvės akto pagrindu teisininkai gavo vietinės valdžios pareigūnų išlaidų ataskaitą. Įtartinais didelės išlaidos buvo nurodytos sąmatos eilutėse, skirtose vizituojančių pareigūnų maitinimui. Paaiškėjo, kad pareigūnai buvo vaišinami labai brangiuose restoranuose; paviešinus šiuos faktus, Japonijos prefektūrų išlaidos maitinimui kitais dviem metais sumažėjo 100 mln. dolerių⁹.

2006 m. anonimas BBC paprašė pateikti užmokesčio darbuotojams vyrams ir moterims statistiką. Paaiškėjo, kad moterys korespondentės kasmet uždirbo vidutiniškai 6500 svarų sterlingų mažiau, nei vyrai korespondentai. Atsižvelgus į tai, buvo nustatytas reikalavimas didelėms organizacijoms periodiškai peržiūrėti užmokesčio politiką¹⁰.

Airijoje ir Slovėnijoje informacijos komisarai nurodė atskleisti sutarčių, kurias viešojo sektoriaus institucijos sudarė su privačiomis kompanijomis, turinį. Buvo siekta sužinoti ne tik sutarties vertę, bet ir valandinius įkainius bei kitas detales. Informacijos komisarai

⁸ DARUWALA M. et al. *Our Rights Our Information. Empowering People to Demand Rights Through Knowledge*. Commonwealth Human Rights Initiative, 2007. P. 92. [interaktyvus] [žiūrėta 2013-07-30]. Prieiga per internetą:

<http://www.humanrightsinitiative.org/publications/rti/our_rights_our_information.pdf>.

⁹ COLIVER S. *The Importance of the Right of Access to Information Held by Public Authorities and the Need for the United Nations to Take Steps to Further Elaborate, Codify, Protect and Promote this Search*. Warsaw, 2006. P. 2 [interaktyvus] [žiūrėta 2013-07-30]. Prieiga per internetą: <<http://www2.ohchr.org/english/issues/development/governance/docs/Coliver.pdf>>.

¹⁰ DARUWALA M. et al. *Our Rights Our Information. Empowering people to demand Rights thorough Knowledge*. Commonwealth Human Rights Initiative, 2007. P. 71-72. [interaktyvus] [žiūrėta 2013-07-30]. Prieiga per internetą:

<http://www.humanrightsinitiative.org/publications/rti/our_rights_our_information.pdf>.

pabrėžė, kad skaidrumas ir atvirumas šiuo atveju nusveria komercinių paslapčių apsaugą, net jei taip padaroma žala įmonei¹¹.

2013 m., pasibaigus įslaptinimo periodui, Jungtinėje Karalystėje buvo pavišintas Vokietijos kanclerio H. Kohl ir Jungtinės Karalystės premjerės M. Thatcher 1982 m. susitikimo protokolas¹². H. Kohl teiginys, jog turkams sunkiai sekasi integruotis ir kad jis per ketverius metus norėtų perpus sumažinti jų skaičių, gali būti vertinamas kaip ne pats tinkamiausias vystyti draugiškus dvišalius santykius ir užtikrinti turkų tautinės mažumos integraciją Vokietijoje. Iš kitos pusės, nepaisant dirbtinio situacijos paaštravimo (kritiška pozicija turkų mažumos atžvilgiu nebuvo paslaptis), skaidrumas šioje situacijoje visuomenei leidžia suvokti, kad yra ne tik „paradinė“ diplomatijos pusė, ir ilgojo laikotarpio perspektyvoje leidžia ne taip jautriai reaguoti į paslapčių viešintojų (angl. *whistleblowers*¹³) veiklą.

Lietuva neturi garsių sėkmės istorijų šioje srityje, tačiau anekdotinių - yra. Antai disertacijos autorei paprašius leisti susipažinti su tarpukariu sudarytu Lietuvos katalikų kunigų sąrašu, institucija atsakė, kad disertacijos autorė turėtų pateikti dokumentus, įrodančius tiesioginį giminystės ryšį su sąraše nurodytu konkrečiu dvasininku. Nurodžius, kad katalikų kunigas vaikų neturėjo, todėl tiesioginio giminystės ryšio įrodyti autorė negali, buvo pasiremta privatumo apsauga. Tik po papildomo tikslinimo pavyko įrodyti, kad po asmens gimimo praėjo daugiau kaip 100 metų, bendro pobūdžio informacija apie buvimą dvasininku – viešą veiklą – nepažeidžia privatumo, ir dokumentas turi būti atskleistas.

¹¹ COLIVER S. The Importance of the Right of Access to Information Held by Public Authorities and the Need for the United Nations to Take Steps to Further Elaborate, Codify, Protect and Promote this Search. Warsaw, 2006. P. 3 [interaktyvus] [žiūrėta 2013-07-30]. Prieiga per internetą: <<http://www2.ohchr.org/english/issues/development/governance/docs/Coliver.pdf>>.

¹² Kohl wanted to reduce Germany's Turkish population by one half. *Deutsche Welle*, 2013.08.02. [interaktyvus] [žiūrėta 2013-07-30]. Prieiga per internetą: <<http://www.dw.de/kohl-wanted-to-reduce-germanys-turkish-population-by-one-half/a-16992682?maca=en-rss-en-top-1022-rdf>>.

¹³ Aprobuoto termino lietuvių kalba nėra, pažodžiui tai būtų „švilpikas“. Pritartina D. Banisar, kuris nurodo, kad šis terminas nėra tapatus informatoriui. Spaudoje naudojamas paslapčių viešintojo arba demaskuotojo terminas. Žr. plačiau LAURINKUS M. Kovos su terorizmu priešai – išdavikai iš slaptųjų tarnybų. Lietuvos rytas, 2013-07-27 [interaktyvus] [žiūrėta 2013-07-30]. Prieiga per internetą: <<http://www.lrytas.lt/lietuvos-diena/komentarai/kovos-su-terorizmu-priesai-isdavikai-is-slaptuju-tarnybu.htm>>; taip pat BANISAR D. Whistleblowing: International Standards and Developments / I. Sandoval. *Corruption and Transparency: Debating the Frontiers between State, Market and Society*. World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, 2011, p. 4.

Pateikti pavyzdžiai atskleidžia nevienodą požiūrį į oficialios informacijos ribojimus, tiek valstybėse, tiek mikrolygiu – institucijų, teismų, asmenų. Ribojimų taikymo metu išryškėjusi problematika ir nepakankamas šios problematikos ištyrimas lemia disertacijos aktualumą. Pirmiausia, nėra nusistovėjusi ribojimų pagrindų sistema. Ribojimų pagrindai¹⁴ yra vienas pagrindinių rodiklių, parodančių tikrąją visuomenės teisės susipažinti su oficialia informacija apimtį. Bendroji viešumo taisyklė su išlygomis sudaro tam tikrą nusistovėjusią sistemą, kurios elementams keičiantis, keičiasi ir visuomenės teisės susipažinti su oficialia informacija apimtis. Garsėjančių iniciatyvų plėsti visuomenės teisės susipažinti su oficialia informacija apimtį fone gali susidaryti įspūdis, kad skandinaviškasis skaidrumas tapo bendru standartu Europos valstybėse, keičia visuomenės teisės susipažinti su oficialia informacija apimtį ES institucinėje teisėje. Gretutinę įtaką teisės susipažinti su oficialia informacija ribojimams daro atvirų duomenų koncepcija ir geroji kartotinio informacijos naudojimo praktika. Ryškus ir vadinamųjų paslapčių viešintojų atskleidusių slaptą informaciją, veiklos efektas: po *Wikileaks*, E. Snowden atvejų oficialios informacijos atvirumo švytuoklė tradiciškai slenkasi administracinio slaptumo link.

Antra, nėra akivaizdu, kodėl vienokios apimties atvirumas suteikiamas Europos Sąjungos institucijose, o kitokios – nacionalinėse. Kadangi Europos Sąjungos piliečiai gali naudotis teise susipažinti tiek su nacionalinių institucijų, tiek ES institucijų oficialia informacija (dokumentais), todėl neišvengiamai susiduria su informacijos prieigos neatitikimais nacionaliniu ir ES lygiu. Tačiau konkretaus ir išsamaus įvertinimo, kodėl ir kaip šie ribojimai skiriasi, kuo jie pagrįsti, nėra. Gali kilti abejonių, kad Europos Sąjungos iniciatyvos skatina tik vienakryptį reikalavimą valstybėms narėms būti atviroms, netaikant to sau - nustato dvigubus standartus.

Trečia, visuomenės teisę susipažinti su oficialia informacija dinamiškai veikia institucijų diskrecija spręsti dėl viešųjų bei privačių interesų pusiausvyros taikant ribojimus. Kadangi dažniausiai pasikliaujama pareigūno, sprendžiančio dėl informacijos atskleidimo, gebėjimu kritiškai įvertinti ir palyginti sąveikaujančius interesus, bei

¹⁴ Disertacijoje sąvoka „ribojimų pagrindai“ skirta apibūdinti materialųjį informacijos, esančios dokumente, neteikimo motyvą ir neapima procedūrinio pobūdžio ribojimų. Kalbos sklandumo dėlei ši sąvoka naudojama sinonimiškai su terminais „išlyga“, „išimtis“.

teisminės kontrolės efektyvumu, ribojimų taikymo praktika nėra sisteminama. Tai reiškia, kad bendri principai išaiškėja tik tolimesnėje retrospektyvoje, ir su sąlyga, kad teismo argumentacija nėra lakoniška.

Ketvirta, aktualus yra vienodai vadinamų principų ir sąvokų skirtingas vertinimas. Visuomenės teisė susipažinti su oficialia informacija yra skaidrumo ir atvirumo principo dalis, harmoningai suderinta su kitais viešaisiais ir privačiais interesais. Nors teisės susipažinti su oficialia informacija ribojimų pagrindų sąrašas apima panašias teises vertybes nacionalinėje ir tarptautinėje teisėje, Europos Sąjungos prigimtis lemia dalinę nacionalinių interesų apimties akumuliaciją. Europos Sąjungos ir nacionalinių interesų, kaip oficialios informacijos ribojimų pagrindų, turinio analizė gali atskleisti vertybinius prioritetus Europos Sąjungos institucijose ir valstybėse narėse, padėti nustatyti skirtumus ir juos paaiškinti.

Dar 1998 m. E. Jarašiūnas konstatavo tarptautinio teisinio konteksto įtaką besiformuojančiai Lietuvos konstitucinės kontrolės praktikai informacijos laisvės užtikrinimo srityje¹⁵. Išties, Lietuva, kaip ir kitos Rytų Europos postsovietinio bloko šalys, skubėjo perimti vakarietišką patirtį: kurdama savo aktą, reglamentuojantį teisę gauti informaciją, rėmėsi moderniais informacijos laisvės aktų pavyzdžiais, pavyzdinčiai suderino kartotinio informacijos naudojimo nuostatas, ratifikavo Europos Tarybos konvenciją dėl teisės susipažinti su oficialiais dokumentais. Tačiau tik faktinio ribojimų taikymo tyrimas gali būti barometru atskleidžiant, kiek šios pastangos buvo sėkmingos.

Disertacijos išvados, apibendrinimai ir tyrimo medžiaga yra vertingi keliais *praktiniais aspektais*. Visų pirma, tyrimas aktualus oficialią informaciją (dokumentus) teikiančioms institucijoms, nevyriausybinėms organizacijoms bei visuomenės nariams, kaip teminis pagal ribojimų pagrindus susisteminęs Europos Sąjungos teisės ir teismų praktikos, Europos Sąjungos valstybių narių informacijos laisvės aktų, bei Lietuvos teisės aktų ir teismų praktikos šaltinis. Antra, tyrime atskleisti reguliavimo trūkumai ir siūlomi patobulinimai gali būti naudingi rengiant teisės aktų, reglamentuojančių teisę susipažinti su oficialiais dokumentais, pakeitimus, ypač sudarant galimybę Lietuvos teisės aktų leidėjui susipažinti su platesne teminės srities analize. Taip pat tikėtina, kad šis tyrimas

¹⁵JARAŠIŪNAS, E. Informacijos laisvės apsaugos problemos Konstitucinio Teismo praktikoje. *Jurisprudencija*. 1998, Nr. 9(1), p. 136.

gali būti naudingas rengiant praktines gaires bei mokomąją medžiagą, prisidedant prie tikslesnių visuomenės teisės susipažinti su oficialiais dokumentais (informacija) ribojimo pagrindų suvokimo ir taikymo. Galiausiai tyrimas gali paskatinti atnaujinti akademinės diskusijas dėl visuomenės teisės susipažinti su oficialiais neskelbtais dokumentais.

Tyrimo objektas – Europos Sąjungos ir Europos Sąjungos valstybių narių teisės aktų nuostatos, reglamentuojančios visuomenės teisės susipažinti su oficialiais neskelbtais dokumentais (informacija) ribojimų pagrindus, bei Europos Sąjungos Teisingumo Teismo, daugiau dėmesio skiriant Teisingumo Teismui ir Bendrajam Teismui, praktika, Lietuvos teisės aktų nuostatos ir teismų praktika.

Tyrimo tikslas ir uždaviniai

Pagrindinis darbo tikslas – kompleksiskai išanalizuoti visuomenės teisės susipažinti su oficialiais neskelbtais dokumentais ribojimų pagrindus Europos Sąjungos institucinėje teisėje ir teismų praktikoje, Europos Sąjungos valstybių narių informacijos laisvės aktuose bei Lietuvos teisėje ir teismų praktikoje. Per ribojimų pagrindų prizmę siekiama pateikti visuomenės teisės susipažinti su oficialia neskelbta informacija sampratą, formalizavimo raidą, nustatyti faktinius ir siekiamus ribojimų standartus, jų įtaką valstybių narių teisės aktų nuostatų teminėje srityje vienodinimui, išanalizuoti konfidencialumo taikymo apimtį skirtingų ribojimo pagrindų atžvilgiu, įvertinti teismų praktiką.

Darbo tikslui pasiekti keliami šie uždaviniai:

1. atskleisti visuomenės teisės susipažinti su oficialia neskelbtainformacija (dokumentais) sampratą;
2. nustatyti ir apibendrinti visuomenės teisės susipažinti su oficialia neskelbta informacija (dokumentais) ribojimų standartus, nustatyti, kokia apimtimi jie taikomi Europos Sąjungos institucinėje teisėje, tarptautinių organizacijų procedūrinėse taisyklėse, Europos Sąjungos valstybių narių informacijos laisvės aktuose, Lietuvos teisėje ir teismų praktikoje;

3. išanalizuoti visuomenės teisės susipažinti su oficialiais neskelbtais dokumentais ribojimų pagrindus ES institucinėje teisėje ir jų aiškinimą Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikoje;
4. įvertinti ES valstybių narių ir ES institucijų tarpusavio poveikį visuomenės teisės susipažinti su oficialiai neskelbta informacija (dokumentais) ribojimų pagrindų atžvilgiu;
5. apibendrinti valstybių narių teisės nuostatas dėl visuomenės teisės susipažinti su oficialia neskelbta informacija (dokumentais);
6. ištirti Lietuvos teisės aktų nuostatas ir jų taikymo praktiką dėl visuomenės teisės susipažinti su oficialia neskelbta informacija ribojimų pagrindų.

Ginamieji teiginiai

Disertacijoje suformuluoti ir ginami šie pagrindiniai teiginiai:

4. Visuomenės teisė susipažinti su oficialiais neskelbtais dokumentais nėra suprantama vieningai, egzistuoja Europos Sąjungos valstybių narių informacijos laisvės aktų nuostatų ir valstybių narių pozicijų poliarizacija visuomenės teisės susipažinti su oficialiais neskelbtais dokumentais tema. Esami ribojimų standartai nėra pakankami užtikrinti nacionalinių teisės aktų nuostatų suvienodinimą.
5. Konfidencialumas, garantuojamas ribojimų susipažinti su Europos Sąjungos institucijų dokumentais pagrindų atžvilgiu, yra diferencijuotas pagal saugomo intereso svarbą, ir, dėl taikomų procedūrinių saugiklių – žalos ir viršesnio viešojo intereso testo – pakankamai subalansuotas su skaidrumo interesu.
6. Lietuvos teisės aktai neužtikrina prielaidų sistemiskai ir aiškiai taikyti ribojimų susipažinti su oficialia informacija pagrindus.

Tyrimo šaltiniai

Disertacijoje, siekiant užsibrėžto tikslo ir uždavinių, nagrinėti pagrindiniai šaltiniai yra:

1. Europos Sąjungos teisės aktai ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika, daugiausia dėmesio skiriant Teisingumo Teismui ir Bendrajam Teismui;

2. tarptautinių organizacijų procedūrinės taisyklės;
3. nevyriausybinų organizacijų deklaracijos dėl teisės susipažinti su oficialia informacija (dokumentais);
4. tarptautinės konvencijos, Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika;
5. Europos Sąjungos valstybių narių konstitucijos ir įstatymai, reglamentuojantys visuomenės teisę susipažinti su oficialia informacija;
6. Lietuvos Respublikos teisės aktai, teismų praktika ir ikiteisminių ginčus nagrinėjančių institucijų praktika;
7. užsienio valstybių ir Lietuvos mokslininkų darbai, didžiausią dėmesį skiriant Europos teisės mokslininkų darbams;
8. lyginamieji tarptautinių organizacijų ir nevyriausybinų organizacijų tyrimai ir apibendrinimai, statistika, spaudos pranešimai ir kiti dokumentai.

Tiriant Europos Sąjungos teisės aktus, didžiausias dėmesys skirtas dabar galiojančiam Reglamentui 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais, bei su šio Reglamento 4 str. numatytais ribojimų pagrindais susijusiems ES teisės aktams. Iki Reglamento 1049/2001 priėmimo galiojusio Elgesio kodekso¹⁶ nuostatos nagrinėtos tik lyginamuoju istoriniu aspektu. Realiam ribojimų pagrindų taikymui ir jo tendencijoms įvertinti pasitelkti statistiniai atsisakymų teikti ES institucijų dokumentus susipažinimui duomenys: jie susisteminti ne trejiems metams, kaip įprasta Komisijos praktikoje, bet už visą Reglamento 1049/2001 taikymo laikotarpį, norint atskleisti bendrąsias tendencijas. Siekiant atskleisti ribojimų pagrindų turinį, išsamiai nagrinėta Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika. Jos analizė buvo vertinga nustatant, kiek plati yra maksimalaus atskleidimo prezumpcija ES institucinėje teisėje, kada ir kaip taikomi žalos ir viršesnio viešojo intereso testai, subalansuojantys skaidrumo interesą su ribojimų pagrindais saugomomis teisinėmis vertybėmis. Iliustraciniais tikslais, norint parodyti faktines situacijas, kuriose buvo sprendžiamas dokumentų neatskleidimo klausimas, apibendrintos dokumentų rūšys ir jų turinys, taip pat atskirai aptarti žalos ir viršesnio viešojo intereso testai. Greta detalios analizės, kaip ribojimų pagrindai buvo nagrinėjami Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikoje, jie autorės buvo susisteminti pagal konkrečias bylas nuo Reglamento

¹⁶ 1993 m. gruodžio 31 d. Elgesio kodeksas dėl visuomenės susipažinimo su Tarybos ir Komisijos dokumentais 93/730/EB (OL L 340, p. 41-42).

1049/2001 taikymo pradžios iki 2013 m. liepos mėn. Statistinis susisteminimas leido ne tik nustatyti, kurie ribojimų pagrindai ES Teisingumo Teismo praktikoje analizuoti dažniausiai, bet ir tai, kokios yra bendrąsias prezumpcijas pateisinančios ribojimų pagrindų kombinacijos. Privatumo apsaugos turiniui atskleisti visuomenės teisės susipažinti su oficialiais dokumentais kontekste, be ES Teisingumo Teismo praktikos, buvo apibendrinta ir Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika. Galiausiai, iš ES Teisingumo Teismo sprendimų buvo išgryninti ES valstybių narių, įstojusių į bylas dėl visuomenės teisės susipažinti su ES institucijų dokumentais, argumentai dėl ribojimų pagrindų interpretavimo; valstybės pagal savo poziciją buvo sugrupuotos į dvi priešingas „stovyklas“.

Tarptautinių organizacijų procedūrinių taisyklių, reglamentuojančių visuomenės galimybę susipažinti su šių organizacijų dokumentais, analizė atlikta nagrinėjant Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos, Jungtinių Tautų Sekretoriato, Europos Tarybos Asamblėjos, Europos Žmogaus Teisių Teismo, Pasaulio Prekybos Organizacijos, NATO, Pasaulio Banko procedūrines taisykles. Nors šios procedūrinės taisyklės visuomenės teisės susipažinti su oficialia informacija atžvilgiu yra ganėtinai skurdžios ir fragmentiškos, autorė stengėsi nustatyti pagrindinius ribojimų pagrindus ir tai, kiek įgyvendinama maksimalaus atskleidimo prezumpcija.

Kaip kontrastas yra nevyriausybiinių organizacijų deklaracijos, skirtos visuomenės teisės susipažinti su oficialia informacija populiarinimui. Disertacijoje nagrinėti informacijos laisvės teisėkūros principai (*Article 19*)¹⁷, Penki atviros ir atskaitingos NATO principai¹⁸, 2008 m. Budapešto deklaracija dėl teisės susipažinti su informacija¹⁹, Skaidrumo tarptautinėms finansinėms institucijoms chartija²⁰, Atlantos deklaracija ir veiksmų planas

¹⁷ 1999 m. Visuomenės teisė žinoti. Informacijos laisvės teisėkūros principai. Article 19, London, 1999 [interaktyvus] [žiūrėta 2013-07-30]. Prieiga per internetą: <http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Thinking/Principles/Article_19_principles_on_the_public_right_to_know.pdf>.

¹⁸ 2009 m. Penki atviros ir atskaitingos NATO principai (Five principles for An Open and Accountable NATO) *Access Info Europe*, 2009 04 04 [interaktyvus] [žiūrėta 2013-07-30]. Prieiga per internetą: <http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Thinking/Principles/NATO_Openness_Principles.pdf>

¹⁹ 2008 m. Budapešto deklaracija dėl teisės susipažinti su informacija (Budapest Declaration on Right of Access to Information, 2008). Global norms on Access to Environmental Information: A Point of Departure for Improving International Access to Information. [interaktyvus] [žiūrėta 2013-07-30]. Prieiga per internetą: <http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Thinking/Principles/Budapest_Declaration.pdf>.

²⁰ 2006 m. Skaidrumo chartija tarptautinėms finansinėms institucijoms (Transparency Charter for International Financial Institutions: Claiming our Right to Know). Global Transparency Initiative. South Africa. [interaktyvus] [žiūrėta 2013-07-30]. Prieiga per internetą: <http://www.ifitransparency.org/doc/charter_en.pdf>.

dėl teisės susipažinti su informacija gerinimo²¹, 10 teisės žinoti principų²², Johanesburgo principai dėl nacionalinio saugumo, saviraiškos laisvės ir susipažinimo su informacija²³, kurių nuostatos, deja, nebuvo pakankamai sistemiškos ir nuoseklios.

Nacionaliniai informacijos laisvės aktai buvo tirti tiek istoriniu, tiek lyginamuoju požiūriu. Pirmiausia buvo aptarti pirmieji nacionaliniai informacijos laisvės aktai pasaulyje ir juose reglamentuojami ribojimų pagrindai. Šie aktai buvo sugrupuoti į etapus pagal jų priėmimo laiką, o iš bendrųjų ribojimų nustatymo tendencijų stengtasi nustatyti, ar yra valstybė, kurios informacijos laisvės aktas nuo pat pradžių globalioms tendencijoms turėjo pavyzdinio informacijos laisvės akto reikšmę. Šiuo aspektu buvo aptarti Švedijos, JAV, Kolumbijos, Jungtinės Karalystės, Kanados, Australijos, Naujosios Zelandijos ir kitų valstybių informacijos laisvės aktai. Kitas žingsnis buvo iširti informacijos laisvės aktų, dabar galiojančių ES valstybėse narėse, nuostatas ribojimų pagrindų atžvilgiu; šios nuostatos buvo susistemintos prie kiekvieno tiriamo ribojimo pagrindo. Taip pat buvo išanalizuotas konstituciniai visuomenės teisės susipažinti su oficialia informacija pagrindai.

Daugiau dėmesio buvo skirta Lietuvos teisės aktų ir teismų praktikos tiriamai temai analizei. Pirmiausia buvo susisteminti įstatyminiai ir konvenciniai ribojimų pagrindai, aptartas Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas (toliau - Teisės gauti informaciją įstatymas)²⁴. Lyginamuoju tikslu, sekant ta pačia struktūra kaip ribojimų pagrindų ES institucinėje teisėje tyrime, aptarti tie patys ribojimų pagrindai LR teisėje ir teismų praktikoje, bei,

²¹ 2008 m. Atlantos deklaracija ir veiksmų planas dėl teisės susipažinti su informacija gerinimo (Atlanta Declaration and Plan of Action for the Advancement of the Right of Access to Information) The Carter Center, International Conference on the Right to Public Information, 2008. [interaktyvus] [žiūrėta 2013-07-30]. Prieiga per internetą: http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Thinking/Principles/Atlanta_Declaration_and_Plan_of_Action.pdf.

²² 2005 m. 10 teisės žinoti principų (Ten Principles on the Right to Know). Open Society Justice Initiative, New York, International Right to know day - 28 September 2005. [interaktyvus] [žiūrėta 2013-07-30]. Prieiga per internetą: http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Thinking/Principles/JI_Ten_Principles_on_Right_to_Know_2008_countries.pdf.

²³ 1996 m. Johanesburgo principai dėl nacionalinio saugumo, saviraiškos laisvės ir susipažinimo su informacija (The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information) Article 19, London, 1996 [interaktyvus] [žiūrėta 2013-07-30]. Prieiga per internetą: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf>.

²⁴ 2000 m. Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 10-236; 2005, Nr. 139-5008.

kur reikalinga, ir kitų ginčus nagrinėjančių institucijų sprendimuose. Dėl konfidencialių nuostatų LR teisėje nesistemiškumo stengtasi koncentruotis į panašius probleminius aspektus, kaip ES institucinėje teisėje. Deja, LR teismų praktika dėl teisės susipažinti su oficialia informacija ribojimų pagrindų nėra nei gausi, nei pasižymi tokia gilia analize, kaip ES Teisingumo Teismo praktikoje. Pareiškėjų motyvai, dėl kurių jie siekia apginti teisę susipažinti su oficialia informacija LR teismuose, savo pobūdžiu labai skiriasi nuo pareiškėjų motyvų ES Teisingumo Teisme, todėl ES Teisingumo Teismo ir LR teismų praktikos tyrimai, nepaisant tų pačių ribojimo pagrindų, sulyginami sudėtingiau.

Lyginamieji valstybių informacijos laisvės aktų tyrimai disertacijoje buvo naudojami dviejų tipų. Vienuose²⁵ daugiau dėmesio kreipiama bendram informacijos laisvės aktų nuostatų aptarimui, ribojimų pagrindams didžiausio dėmesio neskiriant. Pagrindinė šių tyrimų problema yra ta, kad po tyrimų atlikimo aptarti aktai keitėsi, o tyrėjai naudojami pasenusiais informacijos laisvės aktų vertimais anglų kalba. Siekdama sumažinti šios problemos pasireiškimą disertacijoje, autorė, be vertimų anglų kalba, peržiūrėjo ir aktualias informacijos laisvės aktų tekstų redakcijas originalo kalba, pasitelkdama automatinį vertimą. Kituose tyrimuose²⁶ siekta nustatyti globalią informacijos laisvės aktų vertinimo metodiką ir įvertinti šiuos aktus remiantis bendrais kriterijais. Pastarųjų tyrimų rezultatai, apsiribojant tik šiais disertacijai aktualių valstybių aktais, ir tik bendrą vertinimo rezultatų ir ribojimų pagrindų vertinimo rezultatų atžvilgiu, buvo susisteminti ir aptarti. Pagrindinė visų globalių tyrimų problema buvo tai, kad analizuojami tik informacijos laisvės aktai, kurie neleidžia patikimai nustatyti tikrosios ribojimų apimtys, nes tinkama analizė būtų tik aptariant visus susijusius nacionalinės teisės aktus ir teismų praktiką. Ši problema autorės buvo dalinai išspręsta gilesnę analizę atliekant LR teisės aktų ir teismų praktikos atžvilgiu.

Užsienio ir Lietuvos valstybių mokslininkai daugiausia dėmesio skiria skaidrumo principo analizei, tuo tarpu visuomenės teisė susipažinti su oficialia neskelbta informacija vis dar yra tiriama mažai. Giliausiai ji tiriama JAV mokslininkų darbuose. Šios disertacijos tematika paskatino išsamiai išnagrinėti būtent Europos teisės

²⁵ Pavyzdžiui, MENDEL, T. *Freedom of Information: a comparative legal survey*. Unesco: Paris, 2008, *Statewatch.org* ir *Right2Info.org* teminėse interneto svetainėse pateikiama lyginamoji informacija.

²⁶ Pavyzdžiui, *Rti-rating.org*, *Access Info Europe* organizacijos puslapyje pateikiami tyrimai ir jų rezultatų aptarimas.

mokslininkų darbus, o JAV mokslininkų darbais remtis tiek, kiek tai neprieštaruja (dėl skirtingo reglamentavimo) tikslui tirti būtent Europos Sąjungos valstybių narių ir Europos Sąjungos institucinę teisę.

Didžiausią reikšmę apibrėžiant visuomenės teisės susipažinti su oficialia neskelbta informacija (dokumentais) ir tiriant ribojimų pagrindus ES institucinėje teisėje turėjo D. Meltzian²⁷, B. Driessen²⁸, D. Curtin²⁹, D. Banisar³⁰, T. Bunyan³¹, U. Öberg³², J. Wakefield³³, C. Bishop³⁴, C. Prinzhorn³⁵ ir kitų mokslininkų bei tyrėjų darbai. Deja, D. Meltzian atlikta Europos Sąjungos institucinės teisės analize siekta glaustai apibendrinti ribojimų pagrindus, be to, ji jau neatspindi beveik dešimties metų teismų praktikos tendencijų po tyrimo išleidimo. B. Driessen tyrime atsispindėjo praktiko, dirbančio ES institucijose, požiūris „iš vidaus“; vertingas yra įprastos ir nebūtinai formalizuotos institucijų praktikos teikiant dokumentus apibendrinimas. Kita vertus, požiūris „iš išorės“, tai yra, asmens interesas gauti informaciją, bei ES valstybių narių teisės aktų analizė, nebuvo išsamiau tirti. D. Curtin daugiau skiria dėmesio skaidrumo principo analizei, arba pavieniams ribojimų pagrindams. D. Banisar ir T. Bunyan tyrimai atspindi tipinį nevyriausybinį organizacijų, kovojančių už kuo platesnę oficialios informacijos

²⁷ MELTZIAN, D. *Das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane*. Duncker & Humblot. Berlin, 2004

²⁸ DRIESSEN, B. *Public and privileged access: a case of judicial legislation*. E. St. A.L. 2011, 10(2), DRIESSEN, B. *Transparency in EU institutional law. A practitioner's handbook*. Cameron May, 2008.

²⁹ CURTIN, D. *Executive Power of The European Union: Law, Practices and the Living Constitution*. Oxford, 2009, CURTIN, D. M. *Top Secret Europe*. Inaugural lecture. 2011, [interaktyvus] [žiūrėta 2013-07-30]. Prieiga per internetą: <<http://www.jur.uva.nl/ancelg-news/news.cfm/79CDFCB7-D34E-43C5-82E327BAC76BF3F4>>.

³⁰ BANISAR, D. *Freedom of information international trends and national security*, 2002 [interaktyvus] [žiūrėta 2013-07-30]. Prieiga per internetą:

http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/articles/foia_intl_trends_and_nat_sec.pdf, BANISAR, D. *The Right to Information and Privacy: Balancing Rights and Managing Conflicts. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank* [interaktyvus] [žiūrėta 2013-07-30]. Prieiga per internetą: <<http://ssrn.com/abstract=1786473>>, BANISAR D. *Whistleblowing: International Standards and Developments. Corruption and transparency: debating the frontiers between state, market and society*. I. Sandoval, ed., World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, D.C., 2011.

³¹ BUNYAN, T. *Secrecy and Openness in the European Union: the ongoing struggle for freedom of information* [interaktyvus] [žiūrėta 2013-07-30]. Prieiga per internetą: <<http://www.statewatch.org/secret/freeinfo/index.html>>.

³² ÖBERG, U. EU citizens' right to know. In WORTHINGTON, S. *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. Hart Publishing, 2000, ÖBERG, U. *EU citizens' right to know: the improbable adoption of a European freedom of information act* [interaktyvus] [žiūrėta 2013-07-30]. Prieiga per internetą: <http://www.juridicum.su.se/user/ulob/CYELS.pdf>, ÖBERG, U. *Public Access to Documents after the entry into force of the Amsterdam Treaty: Much Ado About Nothing?* European Integration online Papers, T. 2 (1998) Nr. 8; [interaktyvus] [žiūrėta 2013-07-30]. Prieiga per internetą: <<http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-008.htm>>.

³³ WAKEFIELD, J. *The right to good administration*. Kluwer Law International, 2007.

³⁴ BISHOP, C. *Access to Information as a Human Right: Analysis of the United Nations Human Rights Committee Documents*. International Communication Association, Dresden, Germany, 2006.

³⁵ PRINZHORN, C. *Der Grundsatz des öffentlichen Zugangs zu amtlichen Dokumenten aus der Perspektive des internationalen Rechts*. Peter Lang. Frankfurt am Main, 2009.

prieigą, požiūrį, neskiriant pakankamai dėmesio teisiniam ribojimų pagrįstumui. U. Öberg kritikavo visuomenės teisės susipažinti su ES institucijų dokumentais pagrindus, tačiau daugiau kaip dešimt metų naujų įžvalgų iš šio autoriaus nėra. Tuo tarpu J. Wakefield analizavo visuomenės teisę susipažinti su ES institucijų dokumentais tik tiek, kiek ji susijusi su tinkamu valdymu. C. Bishop ir C. Prinzhorn tyrė teisę susipažinti su oficialia informacija, kaip žmogaus teisę bendrąja prasme ir ribojimų pagrindams dėmesio neskyrė. Kitų mokslininkų indėlis (pavyzdžiui, A. Roberts³⁶, J. T. O'Reilly³⁷, J. K. Dunin-Wasowicz³⁸, B. Bučar³⁹) yra konkrečių ribojimų pagrindų atžvilgiu.

Vertinant bendras valstybių narių tendencijas svarbūs įvairių nevyriausybių organizacijų parengti bendrieji tyrimai ir konkrečių valstybių narių specifiką tyrę mokslininkai, tarp jų pažymėtini P. Birkinshaw⁴⁰, P. Coppel⁴¹, T. Mendel⁴², R. Uerpmann⁴³ darbai. Pagrindinis šių tyrimų trūkumas tas, kad Europos Sąjungos institucinės teisės analizei buvo skirtas nepakankamas dėmesys, labiau analizuota buvo nacionalinė teisė.

Iš Lietuvos mokslininkų, nagrinėjusių šią temą, pirmiausiai išskirtina T. Birmontienė⁴⁴, taip pat – L. Meškauskaitė⁴⁵, E. Jarašiūnas⁴⁶, E. Baltutytė⁴⁷, D. Žalimas⁴⁸, G. Švedas⁴⁹.

³⁶ ROBERTS A. Entangling Alliances: NATO's security of Information Policy and the Entrenchment of State Secrecy. *Cornell International Law Journal*, 36-329, 2003, ROBERTS, A. A Partial Revolution. The Diplomatic Ethos and Transparency in Intergovernmental Organizations. In PIOTROWSKI, S.J. *Transparency and Secrecy – A Reader Linking Literature and Contemporary Debate*. Lexington Books, 2010, ROBERTS, A. *Blacked Out – Government Secrecy in the Information Age*. Cambridge University Press, 2006.

³⁷ O'REILLY, J.T. "Access to Records" Versus "Access to Evil: "Should Disclosure Laws Consider Motives as a Barrier to Records Release? [interaktyvus] [žiūrėta 2013-07-30]. Prieiga per internetą: <<http://www.law.ku.edu/publications/journal/pdf/v12n3/oreilly.pdf>>.

³⁸ DUNIN-WASOWICZ, J.K. The Transparency Regulation In Context: A Proxy For Legitimacy or an Instrument of Regulatory Practice? *Columbia Journal of European Law*. 16-465, 2010.

³⁹ BUCAR, B. *The invasion of privacy of public officials in early United States jurisdiction*. The Public 91, 2000, Vol. 1, p. 91-106 [interaktyvus] [žiūrėta 2013-07-30]. Prieiga per internetą: <<http://www.javnost-thepublic.org/media/datoteke/2000-1-bucar.pdf>>.

⁴⁰ BIRKINSHAW, P. *Freedom of Information. The Law, the Practice, and the Ideal*. Cambridge University Press, 2010.

⁴¹ COPPEL, P. *Information Rights: Law and Practice*. 3rd ed. Hart Publishing UK, Oxford, 2010.

⁴² MENDEL, T. *Freedom of Information as an Internationally Protected Human Right*. Article XIX, 2000, MENDEL, T. *Freedom of Information: a comparative legal survey*. Unesco: Paris, 2008.

⁴³ UERPMANN R. Das öffentliche Interesse. Seine Bedeutung als Tatbestandsmerkmal und als dogmatischer Begriff. Mohr Siebeck, 1999.

⁴⁴ BIRMONTIENĖ, T. Teisės į informaciją teisinis reguliavimas. *Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė*. PUMPUTIS, A. ir kt. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, BIRMONTIENĖ T. Teisė į informaciją. Lietuvos teisės universitetas, Vilnius, 2001, BIRMONTIENĖ, T. Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių įstaigų įstatymo komentaras. Vilnius, 2000, BIRMONTIENĖ, T, et al. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2001.

Bene didžiausias indėlis, analizuojant visuomenės teisę gauti oficialius dokumentus, yra T. Birmontienės. Šios mokslininkės darbai - LR teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių įstaigų įstatymo komentaras, pranešimai konferencijose, publikacijos teisės į informaciją tema neabejotinai padėjo pagrindą moksliniam teisės į informaciją suvokimui Lietuvoje. Be to, ši mokslininkė tyrė privatumo apsaugą, o būtent privatumas yra vienas problematiškesnių teisės į informaciją ribojimų. Tačiau atkreiptinas dėmesys, kad šios mokslininkės publikacijose buvo analizuotas Reglamento 1049/2001 projektas, o ne jau galiojantis Reglamentas 1049/2001 ir jo taikymas praktikoje. Kadangi Teisės gauti informaciją įstatymas buvo neseniai priimtas, nebuvo prielaidų tirti ir ribojimų pagrindų aiškinimą LR teismų praktikoje.

E. Jarašiūno ir G. Švedo publikacijomis nesiekama analizuoti visuomenės teisės susipažinti su oficialia informacija ne per visuomenės informavimo priemones. Panašiai vertintini ir L. Meškauskaitės, kuri daugiausia tyrė saviraiškos laisvę, privatumą ir žiniasklaidos teisę, moksliniai darbai. E. Baltutytės publikacijos skirtos Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 10 straipsnio analizei, bet ne ES institucinės teisės ar nacionalinių teisės aktų apžvalgai šia tema.

Darbo mokslinis naujumas

Šios disertacijos mokslinis naujumas pagrįstas lyginamais šaltiniais ir naudojamais metodais. Iki šiol atlikti moksliniai tyrimai yra ganėtinai atskiri: jie paprastai apsiriboja arba tik teisės susipažinti su Europos Sąjungos institucijų dokumentais reglamentavimo tyrimu, arba gilinamasi tik į konkrečios valstybės problematiką šioje srityje. Kompleksinio tyrimo, kuris būtent pagal ribojimų pagrindus apibendrintų aktualias

⁴⁵ MEŠKAUSKAITĖ, L. Teisė į informaciją ir atsakomybė. *Teisminė valdžia ir visuomenė*. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1999, p. 142. MEŠKAUSKAITĖ L. Žiniasklaidos teisė : visuomenės informavimo teisė: teoriniai ir praktiniai aspektai. Vilnius : Teisinės informacijos centras, 2004, MEŠKAUSKAITĖ L. Visuomenės informavimo įstatyme įtvirtintų laisvių, teisių ir pareigų derinimas naujų technologijų amžiuje : tarptautinė konferencija, Lietuvos žurnalistų sąjunga, Vilnius, 2005.

⁴⁶ JARAŠIŪNAS, E. Informacijos laisvės apsaugos problemos Konstitucinio Teismo praktikoje. *Jurisprudencija*. 1998, Nr. 9(1), p. 129, JARAŠIŪNAS, E. Teisė į informaciją. Pilietybės ir valstybės įstaigos. *Asmens konstitucinės teisės Lietuvoje*. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1996, p. 147-148.

⁴⁷ BALUTYTĖ E. et al. Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių įstaigų įstatymo komentaras. Vilnius, 2000.

⁴⁸ ŽALIMAS, D. Lietuvos Respublikos užsienio politikos konstituciniai pagrindai. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 890-891, ŽALIMAS, D. Valstybės gynimo konstituciniai pagrindai. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, 2012.

⁴⁹ ŠVEDAS, G. Visuomenės informavimo įstatymas bei žmogaus teisių ir laisvių apsaugos problemos. *Teisės problemos*. 1997, Nr. 3, p. 48.

Europos Sąjungos institucinės teisės nuostatas ir teismų praktiką, Europos Sąjungos valstybių narių informacijos laisvės aktus, bei Lietuvos teisės aktų nuostatas ir teismų praktiką, nėra. Juolab nėra tyrimų, kuriuose būtų tirtas ribojimų pagrindų aiškinimas Lietuvos teismų praktikoje. Lyginamieji regioniniai tyrimai ribojimų pagrindų atžvilgiu dažniausiai apsiriboja jų išvardijimu ir trumpa apžvalga, nesiekiant identifikuoti skirtumų ir panašumų ES institucinėje ir nacionalinėje teisėje. Be to, atliktuose tyrimuose disertacijos tematika vengiama naudoti statistinį metodą ir apsiribojama logine - sisteminė teisės aktų nuostatų analize bei istoriniu metodu. Nėra sistemini ir valstybių narių paaiškinimai Europos Sąjungos Teisingumo Teismo bylose dėl visuomenės teisės susipažinti su ES institucijų dokumentais.

Tyrimo struktūra

Disertaciją sudaro įvadas, trys tyrimo dalys, išvados, literatūros sąrašas, autorės mokslinių publikacijų sąrašas.

Pirmoji dalis skirta bendriesiems visuomenės teisės susipažinti su neskelbta oficialia informacija aspektams. Pirmiausia analizuojama teisės susipažinti su oficialia informacija samprata, apibendrinami pagrindiniai sampratos komponentai, aptariami šia teise siekiami tikslai. Vėliau pereinama prie visuomenės teisės susipažinti su oficialia informacija (dokumentais) formalizavimo raidos, apibendrinami konvenciniai ribojimų standartai, analizuojami nevyriausybinių organizacijų siūlomi ribojimų standartai ir tiriama, ar ribojimų standarta taikomi tarptautinių organizacijų procedūrinėse taisyklėse.

Antrojoje dalyje tiriami visuomenės teisės susipažinti su Europos Sąjungos institucijų dokumentais ribojimų pagrindai. Iš pradžių aptariamos bendrosios ribojimo prielaidos ir būdai, analizuojamas faktinio ribojimų pagrindų taikymo tendencijos. Vėliau, atskirai išskiriant ribojimo turinį, žalos ir viršesnio viešojo intereso testą, tiriami devyni visuomenės teisės susipažinti su neskelbta oficialia informacija pagrindai: nagrinėjama ES institucinė teisė ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika. Po to apibendrinamas iš Europos Sąjungos valstybių narių kilusių dokumentų, kuriais disponuoja Europos Sąjungos institucijos, konfidencialumas, aptariama, kaip argumentuoja valstybės narės, įstojusios į Europos Sąjungos Teisingumo Teismo bylas dėl visuomenės teisės susipažinti su Europos Sąjungos institucijų dokumentais,

apibendrinama, koks yra valstybių narių gyventojų aktyvumas naudojantis teise susipažinti su Europos Sąjungos institucijų dokumentais.

Trečiojoje dalyje tiriami Europos Sąjungos valstybių narių informacijos laisvės aktai ir specialus dėmesys skiriamas Lietuvos teisės aktų ir teismų praktikos analizei. Vertinimas atliekamas devynių antrojoje dalyje analizuotų ribojimo pagrindų atžvilgiu. Apžvelgiamos valstybių narių informacijos laisvės aktų nuostatos, tiriami Lietuvos teisės aktai, reglamentuojantys visuomenės teisės susipažinti su oficialia informacija ribojimų pagrindus, apibendrinamas šių teisės aktų nuostatų taikymas teismų praktikoje.

Darbas užbaigiamas išvadomis, literatūros sąrašu ir autorės mokslinių publikacijų sąrašu.

Tyrimo metodologija

Darbe naudojamas loginis - sisteminis, bylų ir dokumentų analizės, lyginamasis, statistinis, istorinis, teleologinis metodai.

Loginė sisteminė analizė disertacijoje naudojama siekiant nustatyti teisės susipažinti su oficialiais dokumentais ir jos ribojimų turinio reglamentavimo ir taikymo bendrumus, spragas, apibendrinant kritikuotinas pozicijas, darant išvadas.

Bylų ir dokumentų analizė disertacijoje pasitelkiama siekiant atskleisti ribojimų reglamentavimo ir taikymo tendencijas. Ji naudojama lyginant ribojimų pagrindus Europos Sąjungos, nacionaliniuose teisės aktuose ir teismų praktikoje, tarptautinėse konvencijose, tarptautinių organizacijų procedūrinėse taisyklėse, kituose dokumentuose.

Lyginamasis metodas naudojamas siekiant parodyti reglamentavimo ir taikymo skirtumus ir panašumus Europos Sąjungos ir valstybių narių teisės aktuose, teismų sprendimuose.

Statistinis metodas naudojamas siekiant iliustruoti atsisakymų teikti susipažinimui ES institucijų dokumentus vidinę struktūrą ir parodyti jos pokyčius laike, taip pat vertinant paraiškas pagal pareiškėjų geografiniu aspektu, tiriant kelių ribojimų pagrindų sutapimo dažnumą.

Istorinis metodas pasitelkiamas siekiant atskleisti teisės susipažinti su oficialia informacija reglamentavimo raidą, analizuojant istorinius dokumentus.

Teleologinis metodas naudojamas siekiant nustatyti teisės aktų leidėjo poziciją ir tikslus nustatant ribojimus teisei susipažinti su oficialiais dokumentais, tiriant aiškinamuosius raštus ir parengiamąją medžiagą.

PAGRINDINĖS IŠVADOS

1. Visuomenės teisės susipažinti su oficialiais neskelbtais dokumentais (informacija) samprata yra talpi ir įvairialypė. Ji suteikia maksimaliai plačią galimybę visuomenės nariams susipažinti su viešai nepaskelbtais institucijų dokumentais, nenurodant motyvo, kodėl jiems šių dokumentų reikia. Tarptautinių konvencijų, nacionalinių informacijos laisvės aktų nuostatų, akademinės literatūros analizė leidžia daryti išvadą, kad šios teisės sampratai apibrėžti naudojami daug ir skirtingos reikšmės terminų, o reglamentavimas Europos Sąjungos valstybėse narėse yra labai nevienodas. Kadangi visuomenės teisė susipažinti su oficialiais neskelbtais dokumentais turi bendrą tarptautinį teisinį pagrindą, įtvirtintą Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos 19 straipsnyje, yra viena pagrindinių Europos Sąjungos teisių, kyla iš valstybių konstitucinių tradicijų, kritiškai svarbu kiek įmanoma tiksliau įvertinti ir palyginti šios teisės ribas. Tam būtinas ribojimų pagrindų Europos Sąjungos ir Europos Sąjungos valstybių narių teisėje ir teismų praktikoje tyrimas.

2. Visuomenės teisės susipažinti su oficialiais neskelbtais dokumentais reglamentavimo raidos valstybėse apibendrinimas, lyginamasis valstybių teisės aktų nuostatų vertinimas rodo beveik visuotinį šios teisės pripažinimą Europos Sąjungos valstybėse narėse. Informacijos laisvės akto naujumas lemia ribojimų pagrindų apibrėžimo kokybę valstybių narių informacijos laisvės aktuose. Valstybių narių paaiškinimų Europos Sąjungos Teisingumo Teismo bylose dėl visuomenės teisės susipažinti su Europos Sąjungos institucijų dokumentais analizė, kartu su statistinių duomenų apie paraiškas susipažinti su Europos Sąjungos institucijų dokumentais įvertinimu, bei valstybių narių teisės aktų nuostatų apibendrinimu leidžia teigti, kad egzistuoja tam tikras aktyvesnių valstybių grupiškumas: liberalaus požiūrio į visuomenės teisę susipažinti su oficialiais neskelbtais dokumentais valstybių grupė

(Švedija, Danija, Nyderlandai, Suomija) ir konservatyvaus požiūrio valstybių grupė (Vokietija, Jungtinė Karalystė, Prancūzija, Italija).

3. Europos Tarybos konvencijos dėl teisės susipažinti su oficialiais dokumentais reikšmė vienodinant valstybių narių teisinio reglamentavimo nuostatas yra nepakankama. Ši konvencija tarnauja kaip susistemintas visuomenės teisės susipažinti su oficialiais neskelbtais dokumentais taikymo praktikos valstybėse narėse katalogas. Ribojimų pagrindai yra plačiai apibrėžti, ir nepaisant jų skirtingos reikšmės, konfidencialumas nėra imperatyviai diferencijuotas. Valstybės turi didelę nuožiūros laisvę pasirinkti, kaip nustatyti ribojimų pagrindų formuluotes ir kur pasitelkti žalos ir viršesnio viešojo interesų testų kombinacijas. Tad šiuo atžvilgiu Reglamentas 1049/2001 nustato konkretesnius ribojimo standartus, nei Europos Tarybos konvencija dėl teisės susipažinti su oficialiais dokumentais.

4. Nevyriausybinė organizacijų deklaracijos visuomenės teisės susipažinti su oficialiais neskelbtais dokumentais srityje nustato maksimalią, dinamišką, bet ne visada vieningą ir logišką programą. Kadangi būtent nevyriausybinių organizacijų atlieka svarbią rolę valstybėse užtikrinant visuomenės teisės susipažinti su oficialiais dokumentais veiksmingumą, į nevyriausybinė organizacijų deklaracijose įvardintus standartus teisėkūroje galima atsižvelgti kaip į kritiškai vertintiną siekiamybę.

5. Tarptautinių organizacijų procedūrinėse taisyklėse galimybė visuomenei susipažinti su oficialiais dokumentais reglamentuota nesilaikant maksimalaus atskleidimo prezumpcijos. Detaliau ir konkrečiau visuomenės teisės susipažinti su oficialiais dokumentais apibrėžta tik Europos Tarybos institucijų procedūrinėse taisyklėse. Daugumoje tirtų procedūrinių taisyklių yra įtvirtintas dokumentų kategorijų įslaptinimas, nustatyta rengėjo taisyklė, draudžianti viešinti dokumentą be jo rengėjo sutikimo. Tokia ribota visuomenės teisės gauti tarptautinių organizacijų neskelbtus dokumentus apimtis būdinga diplomatinių santykių konfidencialumui. Šiuo atžvilgiu visuomenės teisės susipažinti su Europos Sąjungos institucijų dokumentais reglamentavimas panašesnis į nacionalines, nei tarptautinių organizacijų, teisės nuostatas.

6. Europos Sąjungos institucinės teisės nuostatos dėl visuomenės teisės susipažinti su ES institucijų dokumentais turi neformalią reikšmę ribojimų pagrindų vienodinimui ES valstybėse narėse. Bendra visuomenės teisės susipažinti su oficialiais dokumentais (informacija) formalizavimo pradžia Europos Sąjungos institucijose ir valstybėse narėse, pagrindinės teisės statusas, konkretus ir diferencijuotas ribojimų pagrindų formulavimas, ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo jurisprudencija sudaro palankias sąlygas į Reglamento 1049/2001 nuostatas ir taikymą atsižvelgti ne mažiau, nei į Europos Tarybos konvencijos dėl teisės susipažinti su oficialiais dokumentais. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimuose buvo išgrynintos žalos ir viršesnio viešojo intereso testų koncepcijos, išaiškintos valstybių veto teisės taikymo sąlygos, aptartas bendrųjų konfidencialumo prezumpcijų taikymas kelių ribojimų pagrindų sutapimo atveju. Statistinis kelių ribojimų pagrindų sutapimo įvertinimas rodo, kad dažniausiai bendrąsias konfidencialumo prezumpcijas lemia komercinių interesų, tyrimų, sprendimo priėmimo proceso ir teismo proceso apsaugos ribojimų pagrindų kombinacijos.

7. Europos Sąjungos institucinės teisės nuostatomis ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikos pagrindu didžiausias konfidencialumas garantuojamas bendrų Europos Sąjungos interesų (visuomenės saugumo, gynybos ir karinių reikalų, tarptautinių santykių ir ekonominės, finansinės ir pinigų politikos), o ne Europos Sąjungos institucijų interesų atžvilgiu. Tai įrodo atviro pobūdžio ribojimo pagrindų formuluotės, plati profesinė paslaptis, netaikomas viršesnio viešojo intereso testas, maksimali ribojimo taikymo trukmė. Ribojimo tikslo, orientuoto į veiksmingumą, įvertinimas ir realios ir konkrečios žalos reikalavimas, patvirtinti Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikoje, kompensuoja plačią institucijų diskreciją spręsti dėl galimos žalos, nors nėra visada nuosekliai patvirtinami. Plati diskrecija srityse, reikalaujančiose itin atsargaus sprendimų priėmimo reiškia įteisintą abejonę, kad viršesnis viešasis interesas institucijoje nebus pakankamai apdairiai įvertintas.

8. Asmens duomenų teisinės apsaugos principų taikymo pirmumas Reglamento 1049/2001 nuostatų atžvilgiu, įtvirtintas ES institucinėje teisėje ir patvirtintas Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikoje, lemia vienodas tvarkymo taisykles neatsižvelgiant į tai, ar konkrečių asmens duomenų paviešinimas pažeistų

privatumą ir reikalaujant asmens duomenų subjekto sutikimo net tuo atveju, kai tai duomenys apie asmens profesinę veiklą. Todėl siūlytina Reglamente 1049/2001 diferencijuoti asmens duomenų tvarkymą akivaizdžiai viešo pobūdžio asmens duomenų atžvilgiu, ir nustatyti nuginčijamą prezumpciją, kad asmens duomenų apie profesinę veiklą teikimas pagal Reglamentą 1049/2001 nepažeidžia asmens privatumo.

9. Kaip ribojimo susipažinti su ES institucijų dokumentais pagrindas Europos Sąjungos teisėje, komerciniai interesai nėra aiškinami siaurai ir griežtai. Taikant svarbu nustatyti dėl informacijos atskleidimo kiliančią žalą ir objektyvią komercinių interesų apsaugos būtinybę. Komercinių interesų apsauga apima ne tik komercines paslaptis, bet ir kitą komerciškai jautrią informaciją. Diskrecinį ribojimo pagrindo taikymo pobūdį (institucijos neprivalo jo taikyti) nusveria maksimali konfidencialumo taikymo trukmė ir bendrųjų konfidencialumo prezumpcijų taikymas. Europos Sąjungos teisės aktų leidėjo nustatytas viršesnio viešojo intereso, kuriuo gali būti ir didesnis skaidrumo poreikis, testas, ir konkrečiai apibrėžti viršesni viešieji interesai, susiję su aplinka ir visuomenės sveikata, veikia kaip papildomas saugiklis nuo piktnaudžiavimo šiuo ribojimu.

10. Teismo proceso šalių lygiateisiškumas ir proceso sklandumo poreikis reikalauja bendrųjų konfidencialumo prezumpcijų vykstančio teismo proceso metu. Todėl Europos Sąjungos teisėje numatyto teismo proceso ribojimo pagrindo taikymui neturi reikšmės, koks tai teismas – Europos Sąjungos, nacionalinis ar tarptautinis. Nors teismo proceso ribojimo pagrindo konfidencialumas paprastai yra susiaurintas iki konkrečiam procesui sukurtų dokumentų, tačiau platesnis, nei teismo proceso trukmė, konfidencialumas (tiek dar neprasidėjus, tiek jau pasibaigus teismo procesui) taip pat pateisinamas, bet plečiant įrodinėjimo, kad atskleidimu tikėtina žala bus konkreti, numatoma ir pagrįsta, pareigą. Europos Sąjungos Teisingumo Teismui vykdant administracines funkcijas, trečiųjų asmenų pateikti dokumentai atskleidžiami tik gavus jų sutikimą, taip nukrypstant nuo daugiau kaip dešimtmetį nebetaikomos praktikos remtis rengėjo taisykle, nebeįtvirtintos Reglamento 1049/2001 nuostatomis. Todėl siūlytina šiuo aspektu Europos Sąjungos Teisingumo Teismo taisyklių visuomenės galimybės susipažinti su administraciniais dokumentais turinį suvienodinti su Reglamento 1049/2001 nuostatomis, įtvirtinant, kad Europos Sąjungos Teisingumo

Teismas dėl dokumentų atskleidimo konsultuojasi su trečiuoju asmeniu, kurio dokumentu Teismas disponuoja, ir neatskleisti dokumento gali, bet ne privalo.

11. Europos Sąjungos institucinių interesų (teisinių išvadų, sprendimų priėmimo proceso, tyrimų, auditų, inspekcijų tikslų apsaugos) atveju bendrosios konfidencialumo prezumpcijos dažniau patvirtinamos Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikoje, jei jos susiję su tyrimų, inspekcijų ir auditų tikslų apsauga. Nurodytų ES institucijų interesų apsaugos atžvilgiu gali būti saugomas tiek bendras institucijos gebėjimas vykdyti konkrečią veiklą, tiek konkretaus sprendimų priėmimo proceso ar dokumento konfidencialumas. Mažiau konfidencialumo iš išvardintų ribojimų pagrindų sulaukia teisinės išvados, kurių konfidencialumo apribojimas įtvirtintas tik Reglamento 1049/2001 nuostatomis. Teisinių išvadų grupių išskyrimas (teisės aktų leidybos procese ir administracinėse procedūrose) ir skirtingo konfidencialumo nustatymas šioms grupėms Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikoje pripažintas nepagrįstu. Kadangi teisinių išvadų viešinimas susijęs su įsigalėjusia institucijų praktika, siūlytina ne keisti ribojimo pagrindo reglamentavimą, o metinėse Komisijos ataskaitose dėl Reglamento 1049/2001 taikymo skelbti priimtų ir paskelbtų teisinių išvadų skaičiaus skirtumus, pateikiant pagal institucijas.

12. Nešališko sprendimų priėmimo proceso užtikrinimas ir veiksmų laisvės efektyviai tirti ir kontroliuoti pažeidimus poreikis reikalauja platesnio konfidencialumo tyrimų, auditų ir patikrinimų atžvilgiu. Taikant šį ribojimo pagrindą, būtina atsižvelgti į tai, kad saugomas ne bendras tyrimo, patikrinimo ar audito procesas, o jų tikslai. Kaip ir teismo proceso apsaugos atveju, tyrimų, auditų ir patikrinimų apsauga neapsiriboja konkretaus tyrimo trukme ir gali būti taikoma ilgiau. Tačiau didesniai konfidencialumo pateisinimui privaloma daug konkrečiau įrodyti nehipotetinę sąsają su kitais tyrimais bei atskleidimu kilsiančią žalą. Konfidencialumo taikymo trukmė pateisinama tiek, kiek tai priklauso nuo konkrečių, žinomų ir suplanuotų Europos Sąjungos institucijos veiksmų, bet ne nuo institucijų personalo kruopštumo ar spartumo.

13. Neapibrėžto sprendimų priėmimo proceso apsauga garantuojama tik labai išimtiniais atvejais, įrodžius, kad sprendimų priėmimo procesas nebaigtas, egzistuoja konkrečios ir realios didelės (rimtos) žalos tikimybė, bei nėra viršesnio viešojo intereso

tokius dokumentus atskleisti. Šiuo ribojimo pagrindu, kaip ir teismo proceso ar tyrimų, auditų ir patikrinimų tikslų apsaugos atveju, taip pat saugomi du sprendimų priėmimo proceso etapai: konkretaus sprendimo priėmimas ar bendras institucijų sprendimo priėmimo procesas. Vidaus dokumentų konfidencialumo laikinajam užtikrinimui neturi įtakos sąlyga, kad šis dokumentas ateityje bus viešas. Vidaus nuomonės saugomos ir sprendimų priėmimo procesui pasibaigus, tačiau tik jei dėl jų atskleidimo ES institucijos įrodo galimą didelę žalą ir viršesnio viešojo intereso nebuvimą. Sprendimų priėmimo proceso sritis (teisės aktų leidybos ar administracinės procedūros) nėra lemiantis kriterijus spręsti dėl dokumentų konfidencialumo lygio.

14. Europos Sąjungos konfidencialumo garantija iš valstybių narių kilusiems dokumentams nėra tapati Europos Sąjungos institucijų sukurtiems dokumentams. Nors rengėjo taisyklė Reglamente 1049/2001 nėra numatyta, paprastesnis žalos ir viešojo intereso testas, bei konsultavimasis su valstybe nare, ir išankstinio prieštaravimo privalomumas institucijai netiesiogiai priartina valstybių narių konfidencialumo garantiją prie rengėjo taisyklės.

15. Lietuvos teisės aktų leidėjas, rengiant Teisės gauti informaciją įstatymą, vadovavosi liberalaus požiūrio valstybių informacijos laisvės aktų pavyzdžiu. Tačiau vėliau derinant šį įstatymą su tarptautinių konvencijų ir Europos Sąjungos antrinės teisės nuostatomis, jis neteko išbaigtumo, sistemiškumo ir nuoseklumo; tarptautiniuose lyginamuosiuose informacijos laisvės aktų tyrimuose Teisės gauti informaciją įstatymas vertinamas blogai. Reali Teisės gauti informaciją įstatymo reikšmė liko tik procedūrinė: nustatyti teisės susipažinti su oficialiais dokumentais ir teisės kartotinai naudoti viešojo sektoriaus informaciją, bei teisės gauti institucijų turimą informaciją apie save tvarką. Nėra informacijos laisvės aktams įprastų tikslų – užtikrinti visuomenės narių informuotumą apie viešuosius reikalus, įsitraukimą į sprendimų priėmimo procesą, užtikrinti skaidrumo principo taikymą ir institucijų atskaitomybę piliečiams. Todėl rekomenduotina atitinkamai papildyti Teisės gauti informaciją įstatymo paskirtį.

16. Teisės gauti informaciją įstatyme gana išsamiai aptarta maksimalaus atskleidimo prezumpcija, daugiausia per plačias dokumento, informacijos sąvokų formuluotes ir institucijų, įpareigotų teikti oficialią informaciją, ratą, informacijos

teikimo išsamumo ir tikslumo principus. Kita vertus, įstatymo nuostatos tiesiogiai nenustato pareigos visuomenės teisės susipažinti su oficialia informacija ribojimus aiškinti ir taikyti siaurai, nėra tiesiogiai įtvirtintas ribojimų, įtvirtintų šiame įstatyme, pirmumas kolizijos atveju. Nors maksimalaus atskleidimo prezumpcija reikalauja baigtinio ribojimų pagrindų sąrašo, šiame įstatyme nurodytos išimtys nėra baigtinės ir daugiau ribojimų pagrindų nustatyti gali kiti įstatymai. Ribojimų pagrindus pateikia Dokumentų ir Archyvų įstatymas, bet ir čia nėra procedūrinių saugiklių – pagal Orhuso konvenciją, Europos Tarybos konvenciją dėl teisės susipažinti su oficialiais dokumentais, ES antrinės teisės reikalavimus visiems ribojimų pagrindams taikomų žalos, ar ir viršesnio viešojo intereso testų. Konfidencialumo nuostatos ir apibrėžti viršesni viešieji interesai nėra susisteminti. Nėra nustatyta ir maksimalios bendros ribojimų galiojimo trukmės. Todėl sistemiškumo tikslu rekomenduojama įtraukti į Teisės gauti informaciją įstatymą ribojimų pagrindus, nustatytus Dokumentų ir Archyvų įstatyme, įtvirtinant privalomus žalos ir viršesnio viešojo intereso testus bei pabrėžiant, kad šie ribojimai taikomi visuomenės teisei susipažinti su oficialia informacija.

17. Ribojimų prasme Teisės gauti informaciją įstatymas tinkamas tik informacijos teikimui kartotinio naudojimo tikslais, bet ne visuomenės teisei susipažinti su oficialia informacija. Nėra aiškiai įtvirtinta, kurie įstatyminiai apribojimai taikomi visuomenės teisei susipažinti su oficialia informacija, o kurie taikomi kartotiniam naudojimui, nustatytas tik pavyzdinis ribojimų pagrindų sąrašas. Todėl rekomenduotina Teisės gauti informaciją įstatyme įtvirtintas informacijos kartotinio naudojimo nuostatas perkelti į Valstybės informacinių išteklių valdymo įstatymą.

18. Kadangi ribojimo pagrindai turi būti reglamentuoti įstatymuose, tinkamo taikymo tikslu rekomenduotina pakeisti aplinkos informacijos teikimo tvarkos aprašą, prie visų apraše įtvirtintų ribojimų pagrindų papildant, kad jie turi būti nustatyti įstatymu.

19. Lietuvos teisės aktai užtikrina panašų, kaip Europos Sąjungos institucinėje teisėje, tarptautinių santykių, visuomenės saugumo ir gynybos bei karinių reikalų, bei ekonominės, finansinės ir pinigų politikos apsaugos konfidencialumą. Panašus yra plačios diskrecijos spręsti dėl grėsmių, kilsiančių dėl informacijos atskleidimo,

suteikimas institucijoms, disponuojančioms su šiomis išlygomis susijusia informacija, profesinės paslapties įpareigojimai, įslaptintos informacijos saugojimo terminai, minimalus procedūrinių saugiklių – testų taikymas, ribojimų pagrindų formuluotė teisės aktuose, ribojimo tikslai, orientuoti į veiksmingumą. Labiausiai konfidencialumą lemiantis veiksnys yra informacijos detalumas ir konkretumas. Prie konfidencialumo apimties ir taikymo trukmės gynybos srityje suvienodinimo Lietuvoje neišvengiamai prisidėjo narystė NATO ir Europos Sąjungoje (bendroji užsienio ir saugumo politika, dalyvavimas Europos centrinių bankų sistemoje).

20. Maksimalios informacijos atskleidimo prezumpcijos ir griežtas asmens duomenų teisinės apsaugos užtikrinimo santykis pagal Lietuvos Respublikos teisės aktų nuostatas nėra stabilus. Tai ryškiausiai pasireiškia viešų teismų sprendimų tekstų atveju, kurių nepaskelbus, jie tampa teisės susipažinti su oficialiais neskelbtais dokumentais objektu. Teismų sprendimų nuasmeninimo tvarkos nuostatos nėra pakankamos apsaugoti nuo perteklinių kontekstinių asmens duomenų viešinimo, ir kartu įtvirtina neselektyvų asmens vardo ir pavardės nuasmeninimą visuose teismų sprendimuose, net tais atvejais, kai teisme nagrinėjamas neprivataus pobūdžio ginčas. Rekomenduotina papildyti teismų sprendimų nuasmeninimo tvarką, nustatant, kad nėra nuasmeninami asmenys, kurių asmens duomenys teismo sprendimo tekste cituojami dėl jų profesinės veiklos, tiek, kiek tai nepažeidžia privataus gyvenimo apsaugos, ir įtvirtinti duomenų, susijusių su viešąja profesine veikla, viešumo įstatyminį pagrindą. Dėl didesnio skaidrumo poreikio ir mažesnės privataus gyvenimo apsaugos garantijos taip pat rekomenduotina šalia informacijos apie kandidatų į politikus teistumą viešai skelbiamose jų biografijose Vyriausiosios rinkimų komisijos svetainėje pateikti aktyvią nuorodą į viešą konkretų teismo sprendimo tekstą.

21. Aiškus žalos ir viršesnio viešojo intereso testo taikymo nenustatymas komercinių interesų apsaugos ribojimo pagrindui Dokumentų ir Archyvų įstatyme lemia pernelyg didelį institucijų atsargumą komercinių interesų apsaugos atžvilgiu ir kartu iškreiptą skaidrumo ir komercinių interesų apsaugos pusiausvyrą. Teismai, spręsdami dėl dalies bylos medžiagos neviešumo, turi pareigą patikrinti, ar sąsaja su komercinių interesų apsauga ne formali, ar informacija, esanti prašomame dokumente, išties laikytina konfidencialia, ar institucija yra įsipareigojusi tos informacijos neatskleisti, ar

konfidencialumo susitarimas atitinka įprastą praktiką, ar yra įstatyminių draudimų šią informaciją viešinti, ar negalima suteikti dalies dokumento prieigos, ir kokia dokumento dalių komercinė vertė, ir kokia yra komercinių paslapčių pripažinimo, naudojimo, perdavimo ar bet kokio kito tvarkymo bei formalizavimo tvarka ar praktika. Rekomenduotina teismų praktikoje suformuluotus komercinių interesų apsaugos pagrįstumo patikros kriterijus rekomendacine forma nustatyti ir institucijų atžvilgiu.

22. Įvertinus Lietuvos Respublikos teisės aktų nuostatas dėl teismo proceso apsaugos konfidencialumo, reikia konstatuoti, kad įstatymuose eksplicitiškai įtvirtintos ir konkrečios institucijų pareigos neskelbti detalios informacijos apie vykstantį teismo procesą nėra. Kaip ir ES institucinės teisės atveju, teismo proceso konfidencialumas neprivalomai apsiriboja konkretaus teismo proceso trukme, tačiau didesnis konfidencialumas įtvirtintas išimtiniais įstatymų numatytais atvejais. Nėra vienodos praktikos skelbti atskiras nuomones. Todėl rekomenduotina įtvirtinti žalos ir viršesnio viešojo intereso testą teismo proceso apsaugos ribojimui Dokumentų ir Archyvų įstatyme.

23. Lietuvos Respublikos teisėje nėra įtvirtinto bendro draudimo viešinti institucijų teisės tarnybų teisinis išvadas ar vidaus nuomones, kitaip nei Europos Sąjungos institucinėje teisėje. Teisėkūros srityje teisinės išvados skelbiamos proaktyviai, o bendro draudimo paskelbti administracinių procedūrų metu pareikštas teisinis išvadas ar nuomones ir sužinoti jų rengėjus ar autorius nėra. Tenka konstatuoti, kad sprendimų priėmimo procesas LR institucijose yra pakankamai viešas. Rimta žala sprendimų priėmimo procesui yra nustatyta įstatymuose konkrečiai apibrėžtais atvejais (valstybės, tarnybos, profesinė, komercinė, banko ir kitos paslaptys) ir tada institucija neprivalo lyginti skaidrumo ir sprendimų priėmimo proceso apsaugos interesų. Vidaus dokumentų perteklinis konfidencialumas gali atsirasti tik neregistruojant institucijų vidaus dokumentų pagal Dokumentų ir Archyvų įstatymo ir vidaus tvarkos taisykles.

24. Lietuvos Respublikos teisės aktų nuostatos, skirtos tyrimų, auditų, patikrinimų konfidencialumui užtikrinti, yra fragmentiškos ir nevienodos. LR teisės aktų nuostatos, tiesiogiai įtvirtinančios tyrimų medžiagos ir tyrimų rezultatų konfidencialumą, dažniausiai yra imperatyvios ir tyrimas saugomas kaip procesas, kai ES institucinėje

teisėje tyrimų, patikrinimų, auditų išlyga susiaurinta jų tikslais. Ribojimo taikymo maksimali trukmė, kitaip nei ES institucinėje teisėje, LR teisėje nėra konkrečiai apibrėžta. Tik tyrimų konkurencijos srityje reglamentavimo nuostatos yra sistemiškos ir panašios į ES institucinės teisės nuostatas. Rekomenduotina atlikti išsamų tyrimą, susisteminant LR įstatymuose įtvirtintas konfidencialumo tyrimų atžvilgiu nuostatas į bendrą ribojimo pagrindą, ir šiam ribojimo pagrindui nustatyti bendrą žalos ir viršesnio viešojo intereso testą.

MOKSLINIŲ PUBLIKACIJŲ SĄRAŠAS

1. MAKAUSKAITĖ, Gintarė. Public Interest in the Context of the Right to Access Official Information. *Baltic Yearbook of International Law*, ISSN 1569-6456, 2011, Vol. 11, p. 281-306;
2. MAKAUSKAITĖ, Gintarė. Teisė į viešojo sektoriaus informaciją Europos Sąjungos teisėje. *VU Mokslo darbai. Teisė*, ISSN 1392-1274, 2011, t. 80, p. 123-137;
3. MAKAUSKAITĖ, Gintarė. Viešojo intereso balansas Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1049/2001 kontekste. *VU Mokslo darbai. Teisė*, ISSN 1392-1274, 2010, t. 77, p. 146-161.

INFORMACIJA APIE AUTORE

Gintarė Makauskaitė 2004 m. baigė Vilniaus universiteto Teisės fakultetą ir įgijo teisės magistro laipsnį, o 2008 m. pradėjo doktorantūros studijas Vilniaus universiteto Teisės fakultete, Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės katedroje.

Doktorantūros studijų metu ji skaitė paskaitas Vilniaus universiteto Teisės fakultete. Dėstyti kursai Erasmus programos studentams buvo Diplomatinė ir konsulinė teisė bei Tarptautinių santykių istorija.

Be Europos Sąjungos teisės ir tarptautinės teisės, autorės moksliniai interesai dar nuo magistro studijų apima ir informacinių technologijų teisę bei lygiateisiškumą.

Nuo 2005 m. G. Makauskaitė dirba informacinių technologijų įmonės teisės skyriaus vadove.