

# VIEŠOJO INTERESO BALANSAS EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS REGLAMENTO (EB) Nr. 1049/2001 KONTEKSTE

## Gintarė Makauskaitė

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto  
Viešosios teisės katedros doktorantė  
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius  
Tel. (+370 5) 2 36 61 75  
El. paštas: gintare.makauskaite@tf.stud.vu.lt

*Straipsnyje tiriama viešojo intereso balanso Europos Parlamento ir Tarybos Reglamento (EB) Nr. 1049/2001, nustatančio visuomenės teisę susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais, kontekste aspektai. Daug dėmesio skiriama išlygoms, ribojančioms bendrąjį viešąjį interesą, analizuoti, atskleidžiamos viešojo intereso testo taisyklės ir jų taikymo praktika. Daroma išvada, kad visuomenės teisės susipažinti su dokumentais efektyvumui turi reikšmės viešojo intereso sampratos neapibrėžtumas, tai, kad nėra bendrų viešojo intereso testo taisyklių, ir perteklinis išlygų skaičius.*

*The aspects of the public interest balance are discussed in the context of Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. The attention is paid to the exemptions of the general public interest as well as to the rules and practice of the public interest test. The author concludes that the conceptual indeterminacy of public interest, the absence of common rules for the public interest test and the excessive number of exceptions have impact on the effectiveness of the right to the public sector information.*

## Įvadas

Visuomenės teisė susipažinti su viešojo sektoriaus informacija (angl. *right to access public sector information*) skaičiuoja jau kelis šimtus metų istorijos nuo 1766 m. Švedijoje išleisto Spaudos laisvės akto. Skandinavijoje ši teisė prigijo ir tapo liberalaus viešojo valdymo požymiu, tačiau pripažinimas kitoje Europos dalyje buvo santūrus dėl administracinės paslapties tradicijos, o skirtingų požiūrių sankirta iki šiol ryški Europos Sąjungos teismų praktikoje. Kompensuojant tai, kad nėra formalaus pripažinimo, teisė susipažinti su viešojo sektoriaus informacija dažnai buvo

aiškinama esanti išraiškos laisvės dalimi ir tik neseniai įgijo savarankiškos, o galiausiai – fundamentalios teisės statusą.

Po Mastrichto sutarties ratifikavimo problemų įsitikinus vidinio demokratinio legitimumo (angl. *input legitimacy*) poreikiu, priimtas 1993 m. Elgesio kodeksas [2], nustatęs teisę susipažinti su Komisijos ir Tarybos dokumentais. Vėliau remiantis 1997 m. Amsterdamo sutarties 255 straipsniu 2001 m. gegužės 30 d. priimtas Europos Parlamento ir Tarybos (toliau – Reglamentas (EB) Nr. 1049/2001) [4], kuris dar labiau išplėtė teisę susipažinti su dokumentais, o ES pagrindinių teisių chartijos [1] 41 straipsnis po Lisabonos sutarties įsigaliojimo tradiciš-

kai indikavo ne tik dar didesnę informacijos laisvės režimo liberalėjimą, bet tapo ir šios teisės fundamentalumo įrodymu.

Viešasis interesas, kaip vertybių derinimo instrumentas, informacijos laisvės kontekste taip pat realiai ėmė veikti tik modernios demokratijos sąlygomis. Pavyzdžiui, 1993 m. Elgesio kodekso [2] (atsiliekant nuo JAV analogo beveik 30 metų) kontekste viešasis interesas figūravo kaip teisės susipažinti su dokumentais prielaida ir kaip draudimo ją naudotis pagrindas (absoliučiose išlygose). Viršesnio viešojo intereso sąvokos dokumentų prieigos kontekste atsirado tik 2001 m. Reglamente (EB) Nr. 1049/2001, plečiant teisės susipažinti su dokumentais apimtį.

Tačiau ši teisė netapo tokia veiksminga, kaip tikėtasi – remiantis statistika, daugiausia informacijos prašo akademikai ir lobistų grupės [8, 9], nors tikslinė auditorija – visuomenė. Daugiausia užklausų geografiniu požiūriu yra iš Belgijos, o neseniai ES narėmis tapusios valstybės beveik nesinaudoja šia teise (pavyzdžiui, Lietuvos dalis sudaro kelias dešimtąsias procento visų užklausų). O procentinė dalis atsisakymų suteikti informaciją dėl išimčių, kuriose taikomas viešojo intereso testas, didėja. Aiškumo neprideda ir prieštaros Pirmosios instancijos teismo (dabar – Bendrojo teismo) ir Europos Teisingumo Teismo praktikoje: Pirmosios instancijos teismas, tirdamas viešojo intereso balansą institucijų praktikoje, yra gerokai konservatyvesnis. Reaguodama į susiklosčiusią situaciją, Europos Komisija pasiūlymuose siūlo siaurinti Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 apimtį, atsisakant viršesnio viešojo intereso sąvokos, o Europos Parlamento siūlymuose – atvirkščiai, matomas poreikis išplėsti teisės susipažinti su

dokumentais sąvoką, motyvuojant viešuoju interesu [12]. Todėl šiuo straipsniu siekiama atskleisti, koks viešojo intereso balansas Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 kontekste yra dabar ir ar viršesnio viešojo intereso testas veikia tinkamai. Tyrimu siekiama patvirtinti arba paneigti šias prielaidas:

1. Visuomenės teisės susipažinti su dokumentais neveiksmingumą iš dalies lemia pernelyg didelis viešojo intereso sampratos neapibrėžtumas.
2. Išlygų visuomenės teisei susipažinti su ES institucijų dokumentais skaičius yra perteklinis.
3. Viešojo intereso teste pagal Reglamente (EB) Nr. 1049/2001 nuostatas užprogramuotas pareiškėjo ir institucijos interesų disbalansas.

Viešojo intereso problematika straipsnyje dėstoma dviejose dalyse: pirmoje glaustai aptariama viešojo intereso sąvoka, kuria remiantis formuluojamas viešojo intereso apibrėžimas ES informacijos laisvės kontekste. Antroji dalis skirta Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 analizei. Bendrieji aspektai apima veiksmų, reikšmingų interpretuojant Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 nuostatas, apibendrinimą (tikslų, objektų pusiausvyrą, proporcingumo principo svarbą, institucijų praktiką). Toliau pereinama prie viešojo intereso tyrimo, analizuojant Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 preambulės principus, absoliučias ir santykinės teisės susipažinti su dokumentais išlygas.

Lietuvos teisės moksle teisė susipažinti su viešojo sektoriaus informacija nėra išsamiai nagrinėjama, todėl remtasi užsienio autorių (P. Birkinshaw, T. Mendel, B. Driesen, R. Uerpmann ir kt.) darbais. O viešojo intereso bendrajai sąvokai skirtų publikacijų yra daugiau (E. Krivka, E. Šileikis, J. Gum-

bis, D. Korsakaitė ir kiti) – pavyzdžiui, J. Gumbis tiria viešojo intereso sampratos apibrėžtumo problematiką, A. Mackonis – viešojo intereso sąvokos turinį per individualių interesų prizmę, o D. Korsakaitė – viešojo intereso sąvoką valstybinio reguliavimo kontekste, ir t. t. Šio straipsnio tikslas – viešojo intereso balansas specifiniame kontekste, apsiribota glaustu bendrosios viešojo intereso sąvokos aptarimu. Kadangi mokslinės analizės, skirtos viešojo intereso balansui ES teisės kontekste, nėra daug net ir užsienio literatūroje, šiame straipsnyje pateikiama viešojo intereso balanso analizė Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 kontekste suteikia galimybę papildyti esamas viešojo intereso išvalgas naujais aspektais, o kartu prisidėti prie teisės į viešojo sektoriaus informaciją populiarinimo.

Šio darbo tikslams pasiekti, šaltiniams analizuoti naudojami analitinis, lingvistinis, sisteminis, teleologinis ir kiti mokslinio tyrimo metodai. Lingvistiniu metodu naudotasi atskleidžiant viešojo intereso sąvoką, o taikant analitinį ir sisteminį metodus apibendrinta viešojo intereso balanso praktika. Taikant teleologinį metodą siekta nustatyti, ko iš tikrųjų tikėtasi formalizuojant teisę susipažinti su ES institucijų dokumentais.

## **1. Viešojo intereso (angl. *public interest*, vok. *öffentliches Interesse*) sąvoka**

Viešojo intereso sąvoka modernios demokratijos sąlygomis supaprastintai gali būti apibūdinama dvejopai: kaip subjektų bendroji valia ir kaip subjektų interesų agregavimas, tuo darant skirtumą tarp žmonių valdžios (angl. *government by the people*)

ir valdžios žmonėms (angl. *government for the people*) bei išorinio ir vidinio legitimumo siekio [20, p. 126–127]. Šio rezultato prielaidas nesunku atsekti iš istorinių viešojo intereso kryptių, kurias D. Korsakaitė išskiria keturias: viešasis interesas visuomenės intereso kontekste, viešasis interesas kaip didžiausios naudos išraiška, viešasis interesas kaip pusiausvyra ir viešasis interesas kaip aukštesnis tikslas [17, p. 41–43]. J. Gumbis pateikia šiek tiek kitokią viešojo intereso tipologiją: procedūrinę, daugumos nuomonės, naudos, bendro intereso, bendrų vertybių, funkcinę viešojo intereso sampratą [26, p. 8–9]. Tačiau grynai pavidalu nėra viena viešojo intereso doktrina realiai nepasireiškia ir dabartinę viešojo intereso sampratą reikėtų suvokti kaip minėtų idėjų sintezės rezultatą. G. Vonk pabrėžia, kad viešojo intereso sampratą dažnai lemia valstybės režimo tipas, konkretus analizuojamo atvejo kontekstas ir viešosios politikos prigimtis [24, p. 70–71]. Be to, tai ne vienintelė kliūtis bendram viešojo intereso supratimui – viešasis interesas kartais net tame pačiame kontekste skirtingai įvardijamas kaip viešasis, bendras, visuomenės, valstybės, kolektyvinis interesas. Todėl naudingiausia atvirą viešojo intereso sąvoką atskleisti per atskirus elementus.

„Interesas“ tarptautinių žodžių žodyne suprantamas kaip 1. svarbus, dominantis, rūpimas dalykas: reikalas<sup>1</sup>; nauda; 2. domėjimasis kuo nors, domesys [19, p. 206]. Todėl pritartina R. Uerpmann, kuris teigia, kad, pirma, interesas yra psichinis-emocinis subjekto ryšys su objektu, o ne pats

<sup>1</sup> *Res publica* – „viešasis reikalas“ lingvistinė reikšmė nėra labai nutolęs nuo viešojo intereso sąvokos.

objektas<sup>2</sup> ar ryšio tikslas; antra, kad minėtos bendrinės sąvokos skiriasi ryšio su intereso objektu intensyvumu ir pobūdžiu [18, p. 23].

Remiantis pirmąja išvada nuo viešojo intereso atskirtini tokie sinonimai, kaip antai bendroji „gerovė“ (angl. *public good/welfare*, vok. *Wohl*). Gerovė yra bendroji, objektyvi, nemateriali sąvoka, o interesus pasireiškia kaip viena jo raiškos formų (skirtumas per objektyvus / subjektyvus ir materialus / idealus) [18, p. 24]. Atitinkamai remiantis antrąja išvada darytinas skirtumas tarp „tikrojo“ viešojo intereso, objektyviai svarbaus ir būtino, ir mažo intensyvumo visuomeninio intereso, tokio, kaip antai viešasis smalsumas (angl. *that interests the public*); arba tarp ryšio su mažareikšmiu objektu bei ryšio su savarankiška, objektyvia, visuotinai pripažįstama, teisės saugoma vertybe. Todėl viešojo intereso objektų būtų natūraliausia ieškoti aukščiausios hierarchijos aktuose, pavyzdžiui, konstitucijose, ir jose šie objektai turėtų būti vertinami vienodai. Kita vertus, tai nebūtinai reiškia baigtinį viešojo intereso objektų sąrašą, ir nors, anot A. Mackonio, „nebūtinai išpildo visas su viešojo intereso sąvoka sietinas intuicijas“ [27, p. 103], vis dėlto tai suteikia bent minimalų viešojo intereso sampratos apibrėžtumą.

Sąvoka „viešasis“, kaip jau minėta, sinonimiškai vartojama su sąvoka „bendras“, taip pat kartais sąvoka „viešas“ sutapatinama su valstybės ar visuomenės, ar kolektyviniu interesu. Antai, anot G. Vonk, viešasis interesus dažnai pasireiškia kaip

kolektyvinis gėris, turintis prioritetą prieš privačius interesus; tai tokie fundamentaliūs interesai, už kuriuos valstybė prisiima atsakomybę juos gerbti, skatinti ir įgyvendinti [24, p. 70]. Viešumas šiuo kontekstu dažniausiai aiškinamas per skirtumą nuo „privataus“. Pagal EW. Böckenförde, nuo privataus viešąjį interesą skiria turinys ir funkcijos, t. y. 1. Nauda kitam, orientacija, užduotis ir atsakomybė; 2. Viešieji interesai yra neapibrėžto žmonių kiekio interesai, o privačių interesų atveju galima išskirti konkrečius asmenis; 3. Per viešuosius interesus naudą gauna ne teisinio santykio subjektas [18, p. 39]. R. Uerpmann išskiria ketvirtąjį požymį – viešuosius interesus įgyvendina per viešąjį sektorių, o privatūs interesai įgyvendinami per privačius asmenis. Tačiau atskyrimas per viešojo ir privataus intereso dichotomiją yra pavojingas vien tuo, kad gali susidaryti išpūdis, jog viešojo intereso atstovai nėra jo subjektai, t. y. viešojo sektoriaus institucijos nėra visuomenė plačiuoju požiūriu. Todėl atitinkamai išsiaiškintina visuomenės sąvoka. Anot Fredrickson, visuomenė gali būti suprantama kaip interesų grupės (pliuralizmas), vartotojai (viešasis pasirinkimas), visuomenė kaip reprezentuojamieji (įstatymų leidyba), visuomenė kaip klientai (naujoji viešoji vadyba), visuomenė kaip piliečiai (įsitraukimas) [17, p. 46]. Skirtumas šiuo atveju reikšmingas tada, kai teisė į viešojo intereso gynimą *jus personae* reikšme nesutampa su teise į viešojo intereso atstovavimą. Taip pat pabrėžtina, kad viešasis interesus nėra identiškas valstybiniam interesui, nes nors valstybė (ar kvazivalstybė) dažniausiai formalizuoja viešuosius interesus, bet valstybinio intereso kontekste ji veikia kaip apibrėžtas

<sup>2</sup> Pažymėtina, kad intereso ir jo objekto tapatinimas akivaizdus naudojant daugiskaitos formą konkrečioms viešiesiems interesams įvardyti.

subjektas. Atsiribodama nuo valstybinio intereso, D. Korsakaitė remdamasi Held viešumo požymiais, reguliavimo kontekste siūlo viešąjį interesą apibrėžti kaip visa apimantį, normatyvinį, konservatyvų ir visiems lygiai taikomą instrumentą, abstrakčiomis normomis sudarantį geresnes sąlygas kiekvienam siekti savų interesų, panaudojant turimas žinias ir savo gebėjimus [17, p. 47].

Europos Sąjungos teisės susipažinti su dokumentais kontekste viešojo intereso samprata taip pat paliekama atvira, leidžiant viešojo intereso atstovui – institucijai suderinti viešąjį interesą nustatytomis procedūromis. Antai aiškinant sąvoką „viešas“, T. Driessen, Europos Komisijos atstovo, nuomone, viešojo intereso sąvoka labiau sietina su bendruoju gėriu, o ne su valdžios ir visuomenės takoskyra [14, p. 53]. Tai papildė Europos Teisingumo Teismas, pabrėždamas, kad kadangi ES valdoma remiantis teisinės valstybės (vok. *Rechtsstaat*) principu, ir teisėkūra skirta tenkinti viešąjį interesą, todėl pilietis turi turėti tam tikrą garantiją, kad viešasis sektorius tinkamai įgyvendina ir derina viešąjį interesą [48]. Atskyrimo nuo kitų sąvokų kontekste, Pirmosios instancijos teismas byloje *Sison prieš Tarybą* yra pabrėžęs viešojo intereso sampratą per atskyrimą nuo sąvokos „privatus“, teigdamas, kad Reglamentas (EB) Nr. 1049/2001 su viešojo intereso tikslais – skaidrumu ir atvirumu – skirtas visuomenei susipažinti su dokumentais (t. y. *erga omnes*), o ne tenkinti individualų interesą susipažinti su dokumentais apie save [42]. Be to, *IFAW* byloje, sprenddamas klausimą dėl valstybės narės veto teisės iš jos kilusiems dokumentams atskleisti, Eu-

ropos Teisingumo Teismas nurodė viešojo intereso skirtingumą nuo valstybės intereso – valstybės interesus gali tapti viešuoju tik per reglamente nurodytas absoliučias išimtis [46]. Viešojo intereso sutapties su bendruoju taškai yra tai, kad jie abu kolektyviniai ir turi pirmenybę prieš privačius interesus [28]. Teismų praktikoje viešojo intereso tikslais dažnai įvardijami viešoji tvarka ir saugumas [32], demokratijos funkcionavimo esmės ir spaudos pliuralizmo užtikrinimas [39], tarptautinė taika ir saugumas [38], tinkamas teisingumo vykdymas [49], esminių išteklių tiekimas [29] ir t. t., o ribojimas remiantis viešuoju interesu turi būti toleruotinas, proporcingas ir nepažeisti ribojamos teisės esmės [52].

Remiantis teorine ir praktine apžvalga, galima daryti išvadą, kad viešasis interesus ES teisės susipažinti su dokumentais kontekste – tai ES teisės pripažintas ir saugomas visuomenės interesus, kai jo objektas – fundamentalios vertybės pagal ES sutarties 6 straipsnį. Aiškinant viešąjį interesą reikia vadovautis Sąjungos tikslais ir teisės susipažinti su dokumentais principais, turiniu ir ribomis.

## **2. Viešojo intereso balansas**

### **2.1. Bendrieji balanso aspektai**

Viešojo intereso derinimas su kitais interesais, teisėmis ir principais vykdomas laikantis principo, kad nors viešasis principas paprastai turi prioritetą prieš individualų interesą, esama atvejų, kai kitų interesų apsaugos svarba nusveria viešąjį interesą ir yra akivaizdžiai didesnė (tada nustatomos absoliučios išlygos, kai teisė susipažinti su dokumentais nėra galima), arba yra didesnė,

nebent viešasis interesas savo intensyvumu ar ginamais objektais ją nusveria (santyki- nės išlygos, kai taikomas viršesnio viešojo intereso testas).

Skiriami trys atvejai, kai sprendžiamas viršesnio viešojo intereso klausimas [14, p. 53]. Pirma, *juridinis* kriterijus – toks atvejis yra nustatytas teisės aktuose (*de lege*). Antra, *faktinis* kriterijus – dokumentų turinys gali būti akivaizdžiai viešas ir iš esmės nekeliantis apsaugos būtinybės klausimo, tada viršesnio viešojo intereso testas taikomas minimaliai. Trečia, tai gali būti *politinis* sprendimas – pavyzdžiui, Europos Sąjungos interesas atskleisti teises konsultacijas, kai tai galbūt paskatintų palankumą Lisabonos sutarčiai [10]. Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 nuostatos patenka į pirmąjį atvejį, tačiau institucijų praktikoje dažni ir antras bei trečias kriterijai, kurie šiame straipsnyje dėl apimties apribojimų nebus detalčiau tiriami.

Prieš tiriant viešojo intereso balansą remiantis konkrečiais Europos Teisingumo Teismo ir Pirmosios instancijos teismo (dabar – Bendrojo teismo) praktikos pavyzdžiais, reikia išskirti keletą bendrųjų aspektų, reikšmingų balansui interpretuoti. Visų pirma – tikslų derinimas. Atsižvelgiant į Reglamento preambulės nuostatas, galima teigti, kad išties viešojo intereso balansas ne tik skirtas suderinti teisę susipažinti su dokumentais su konkuruojančiomis teisėmis ar principais, bet ir suderinti valdžios ir piliečio santykį (pasiekti vidinį legitimumą). Kadangi valstybių narių nacionalinė teisė ir ES teisė viena kitą papildo ir formuoja, tikėtina, kad sprendimai, priimtini tiek liberalaus režimo Skandinavijos valstybėms,

tiek administracinės paslapties šalininkėms, bus nedažni.

Antra, viešojo intereso objektų derinimas. ES pagrindinių teisių chartijoje [1] numatytų teisių hierarchinė klasifikacija nėra pateikiama. Viena iš svarstytinų akademinėje literatūroje naudojamų alternatyvų – Daintith konstitucinių nuostatų klasifikacija, skirta socialinėms ir ekonominėms teisėms, pagal kurią jos skirstomos į šešias kategorijas. Didžiausią svarbą turi individuali teisė, kuri vienodai taikoma visiems – vertikaliai prieš valstybę, ir horizontaliai individų lygmeniu, o po to laipsniškai diferencijuojama pagal pripažinimą, galimybę tiesiogiai remtis ir formalizavimą: antroje kategorijoje yra politinės ir pilietinės teisės, trečioje – didžioji dauguma kitų teisėtų interesų; ketvirtoje – teisės, dar „laukiančios“ savo pripažinimo, kaip ilgą laiką buvo su ES pagrindinių teisių chartija, penktoje – teisės, kurioms būtini įgyvendinimo aktai, bet jie dar nepriimti, ir galiausiai šeštoje – moralinės, politinio pobūdžio nuostatos [25, p. 69]. Palyginus šią klasifikaciją su Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 išlygų sistema, galima daryti išvadą, kad viešojo intereso balansas reglamente ją atitinka.

Trečia, Europos Sąjungos proporcingumo principo<sup>3</sup> reikšmė. ES pagrindinių teisių chartijos 52 straipsnyje nurodoma, kad „remiantis proporcingumo principu, apribojimai galimi tik tuo atveju, kai jie būtini ir tikrai atitinka Sąjungos pripažintus bendrus interesus arba reikalingi kitų teisėms ir laisvėms apsaugoti“, o jos 42 straipsnio numatytos teisės susipažinti tikslas yra vie-

<sup>3</sup> ES sutarties 5 straipsnis, Pagrindinių teisių chartijos 52 straipsnis, Protokolas Nr. 2 „Dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo“.

nas iš Sąjungos pripažintų bendrų interesų. Sąvoka „viršesnis“ (angl. *overriding*, vok. *überwiegendes*) viešojo intereso teste natūraliai siejama su atitinkamu kelių objektų lyginimu, matavimu ar derinimu. Proporcingumo principas paprastai suprantamas kaip derinimo procedūra spręsti kelių teisių, teisės ir valstybinio ar viešojo intereso (konstitucinėje teisėje) arba privataus ir viešojo intereso (administracinėje teisėje) konkurencijai [16, p. 158]. Iš esmės jo taikymą galima suprasti kaip tam tikrą racionalumo patikrinimą, ar teisinė ar administracinė priemonė yra tinkama ir būtina konkrečiam tikslui pasiekti. Standartiškai jį galima išskaidyti kaip trijų dalių testą, kaip tinkamumo, būtinumo ir proporcingumo siauruoju požiūriu patikrinimas. Pirmasis, tinkamumo (angl. *suitability*, *appropriateness*), testas atsako į klausimą, ar pasirinkta priemonė yra tinkama pasiekti konkretų tikslą. Antrasis, būtinumo (angl. *necessity*), testas atsako į klausimą, ar būtent ši priemonė yra būtina ir mažiausiai varžanti iš įmanomų alternatyvų. Galiausiai, trečiasis ir sudėtingiausias, Europos Teisingumo Teismo praktikoje rečiausiai taikomas, adekvatumo, arba proporcingumo griežtuoju požiūriu, testas, atsakantis į klausimą, ar priemonė, nors tinkama ir būtina, neuždės pernelyg didelės naštos individui [16, p. 165]. Aiškindamas teisės susipažinti su dokumentais ribojimus, Europos Teisingumo Teismas teikia tiesioginę nuorodą į proporcingumo principo reikalavimus.

Kiti veiksniai, galintys turėti reikšmės viešojo intereso testui, yra įvairūs ir jų sąrašas objektyviai negali būti baigtinis. Iš institucijų atsisakymų suteikti prieigą prie

dokumentų ir valstybių narių praktikos galima apibendrinti šiuos aspektus:

- 1) lyginamų objektų svarba (prioritetinė svarbą turi tai, ar vertinama fundamentali teisė);
- 2) ar vertinama teisėkūros, ar administracijos subjekto priemonė;
- 3) santykio intensyvumas (ar poveikis, atskleidus dokumento informaciją, ilgalaikis ir reikšmingas);
- 4) laiko veiksnys (pvz., Europos ombudsmenas yra pasisakęs dėl seno dokumento neaktualumo ir atitinkamai poreikio taikyti viešojo intereso testą nebuvimo);
- 5) apimtis (kokią dalį visuomenės paveiks sprendimas atskleisti informaciją);
- 6) kiek interesų yra kiekvienoje pusėje (gali būti keli vienas kitą papildantys interesai);
- 7) poveikio pasekmės (negatyvios, pozityvios ir jų santykis) ir jų tikėtumas;
- 8) kiek informacijos atskleidimas prisidės prie aiškumo (prisidedant prie informuotų sprendimų priėmimo ar dėl kontroversiškų atvejų), ir t. t.

Viršesnio viešojo intereso testo efektyvumui turi reikšmės ir tokie procedūriniai aspektai – kas įgaliotas jį taikyti ir kam tenka įrodinėjimo našta. Europos Teisingumo Teismo *Technisches Glaswerkes Ilmenau* byloje nustatyta institucijos pareiga *ex officio* įvardyti interesus ir taikyti testą [30], kitaip tariant, institucijos yra viešojo intereso atstovai, sprendžiantys, ar atskleisti savo informaciją dėl priežasčių, kurias jie patys turi ir įvardyti (o tai reiškia užprogramuotą interesų konfliktą). Ypač tai aktualu tais atvejais, kai pareiškėjai konkrečiai neįsivaizduoja, kas yra dokumente, todėl negali tiksliai suvokti ir aplinkybių, tiksliai

įvardyti ir interesų. Kartu kuriama nelygiai teisė šalių pozicija. Įrodinėjimo našta, kad toks interesas egzistuoja, taip pat tenka institucijai, todėl galimas suinteresuotumas aiškinti viešąjį interesą siauriau, nei kad kaip jį supranta pareiškėjas. Ombudsmeno institucija yra siūliusi savo pagalbą šiuo atveju, t. y. tarpininkauti tarp institucijos ir pareiškėjo, kai su dokumentu susipažįsta ombudsmeno tarnyba ir jo neatskleidžia pareiškėjui, tačiau padeda įvardyti viešojo intereso aspektus [13, p. 386].

## **2.2. Viešasis interesas Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 kontekste**

Reglamente (EB) Nr. 1049/2001 viešasis interesas pasireiškia trejopai, kaip:

1. preambulėje įvardyti principai – viešasis skaidrumo ir atvirumo interesas;
2. viešieji interesai, saugantys kitus objektus, numatyti absoliučiose išimtyse;
3. viršesnio viešojo intereso testo elementas santykinėse išimtyse.

Kaip matyti, viešasis interesas Reglamente gali būti pozityvus (atskleidimo naudai) arba negatyvus (draudžiantis atskleisti). Naudinga panagrinėti šiuos viešojo intereso atvejus atskirai.

### *2.2.1. Viešasis skaidrumo ir atvirumo interesas*

Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 preambulėje galima išskirti bendruosius principus, nulemiančius akto struktūrą ir tikslą. Pirmiausia išskiriama demokratinės sistemos vertybė atvirumas, priešastiniu ryšiu siejant jį su artimumu (glaudesnės sąjungos sukūrimas) per dalyvavimą priimant sprendimus, didesnę legitimumą (valdymo teisėtumą ir

veiksmingumą) ir didesnę atskaitomybės piliečiui mastą; taip pat nurodomas pozityvus atvirumo poveikis demokratijos principams ir pagrindinėms teisėms<sup>4</sup>. Antrasis reglamento preambulėje nurodytas svirtas – institucijų skaidrumas, pažymint, kad reglamentu yra konsoliduojamos iniciatyvos taikyti didesnę Sąjungos institucijoms priimant sprendimus skaidrumą.

Atvirumas gali būti suprantamas kaip įvairaus išorinio poveikio galimybė. Dažnai atvirumas suprantamas per jo įtaką skaidrumui, nors įtaka yra abipusė: skaidrumas reiškia Sąjungos ir jos institucijų prieinamumo piliečiui (fizine prasme) ir jo supratimui (psichinis ryšys) didinimą [25, p. 31]. Dažniausi skaidrumo efektai – demokratiškumo didinimas, institucijų atskaitomybė ir geras administravimas; skaidrumas sudaro sąlygas išankstinei demokratinei kontrolei, atskleidžiant atsakingus subjektus ir sprendimų motyvaciją. Todėl Reglamentas (EB) Nr. 1049/2001 pakeitė ankstesnę situaciją, kai sprendimų priėmimo procesą veikė vien komerciniai subjektai ir interesai buvo suderinti atsižvelgiant į rinkos ekonomikos, o ne piliečio interesus [37].

Sistemiškai vertinant, šių preambulės vertybių sintezė iliustruoja tiek jau minėtą Scharfo vidinio legitimumo poreikį [15, p. 94], tiek rodo teisės susipažinti su dokumentais transformacinę būseną – virsmą iš paprastos procedūrinės teisės, kaip buvo

<sup>4</sup> Čia reikėtų pažymėti, kad greta šių įspūdingų siekių teisė susipažinti su dokumentais, būdama viena ir nepagrindinė priemonė minėtiems tikslams pasiekti, atrodo neproporcingai. Diskutuotinas poveikio sprendimų priėmimo procesui nurodymas, nebent jis suprantamas kaip pasyvus (iš esmės teisė susipažinti nėra pakankama galimybei efektyviai paveikti sprendimų priėmimo procesą).



žiūrima į ją anksčiau, į fundamentalią teisę, įtvirtintą ES pagrindinių teisių chartijoje, arba bendriausiu požiūriu, iš poreikio žinoti (angl. *need to know*) į teisę žinoti (angl. *right to know*).

Pažymėtina, kad pirmojoje grupėje numatytas viešasis interesas gali būti ir pakankamai viršesnis interesas viešojo intereso teste (3 grupė). Europos Teisingumo Teismas *Turco* byloje patvirtino, kad preambulėje įvardyti principai sudarė bendrąjį viešąjį interesą, susijusį su atskleidimu, kurį institucijos privalo palyginti su konkrečiu interesu neatskleisti informacijos (nėra būtinybės remtis papildomais viešojo intereso aspektais) [45]. Šiuo atveju, iš dalies dėl nepakankamai motyvuoto žalos testo, teisės tarnybos nepriklausomumas ir Sąjungos teisinės sistemos stabilumas viešojo intereso teste buvo nusverti bendrojo skaidrumo ir atvirumo reikalavimo.

### *1.1.2. Viešieji interesai, ribojantys skaidrumo ir atvirumo interesą*

Visuomenės teisė susipažinti su dokumentais yra fundamentali, todėl jos ribojimai turi būti nustatyti įstatymu ir aiškinami bei taikomi siaurai [49]. Ribojimais turi būti siekiama teisėto tikslo ir jie turi būti realiai būtini. Viešieji interesai, nurodyti Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 4 straipsnio 1 dalyje, patenka į absoliučias išimtis, kai juos nustačiusios institucijos privalo atsakyti suteikti prieigą prie dokumento. Čia reikėtų atkreipti dėmesį, kad tarptautinėje praktikoje, atsižvelgiant į tai, kad absoliučios išimties dažnai leidžia įslaptinti grupės dokumentų, atskirai jų nevertinant, nurodoma, kad absoliučių išimčių neturėtų būti

[23]; net ir svarbiausių interesų atžvilgiu turi būti taikomas žalos ir viešojo intereso testas [21, p. 59].

Absoliučios išimties, nurodytos Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 4.1 straipsnyje, saugo ypač jautrias, sudėtingas ir reikšmingas vertybes, kurioms būtinas specialus atsargumas ir delikatumas, todėl institucijai suteikiama plati diskrecija [35]. Reglamento parengiamųjų darbų metu siūlymai sukonkretinti sritį, kurioje taikomos išlygos, ar aplinkybės (pavyzdžiui, kilus „didelei grėsmei“ šiems interesams) buvo nesėkmingi [43]. Kita vertus, teismų praktikoje konkretumo reikalavimai vykdyti – pavyzdžiui, nepakanka paprastos dokumento sąsajos su minėtu interesu, pirmiausia pagal jo turinį nustatoma reali sąsaja (papildomai naudojami įvairūs veiksmai, tokie kaip antai konfidencialumo lygis, sritis, į kurią patenka dokumentas, ir t. t.), paskui atliekamas žalos testas realiam apsaugos poreikiui nustatyti (galimybė atskleisti dalį informacijos, kad nebūtų galima automatiškai pašalinti visos grupės dokumentų; teisminės kontrolės metu tikrinama, ar yra indikatorių, jog dokumentas buvo analizuotas konkrečiai – nereikalaujama, kad motyvacija atspindėtų visas reikšmingas faktines ir teises aplinkybes – vertinama ne tik formuluotė, bet ir kontekstas bei susijusių teisės normų visuma) [50]. Teisėtumo priežiūra tokiose bylose apsiriboja procedūros ir motyvavimo taisyklių laikymosi, faktinių aplinkybių tikslumo, taip pat akivaizdžios klaidos vertinant šias aplinkybes nebuvimo arba piktnaudžiavimo įgaliojimais nebuvimo patvirtinimu [41]. Proporcingumo principo atžvilgiu pažymėtina, kad „tik akivaizdžiai netinkamas šiose srityse priimtos priemonės

pobūdis, palyginus su tikslu, kurio kompetentinga institucija ketina siekti, gali turėti poveikį šios priemonės teisėtumui“ [35]. Sprendimas dėl minėtų išlygų yra priimamas dėl politinių motyvų, ir remiantis konfidencialia informacija, prieinama tik kompetentingoms institucijoms; šis konfidencialumas būtinas veiklos sėkmei [43]. Asmeniniai interesai, kad ir kokie jie būtų svarbūs (*Sison* byloje – teisė į teisingą bylos nagrinėjimą [42]), negali išprovokuoti papildomo interesų derinimo; jiems vertinti turi būti naudojamos kitos teisėtos priemonės, alternatyvios dokumento atskleidimui (individualių interesų išimtis buvo svarstyta rengiant reglamentą, tačiau nepriimta). Pažymėtina, kad *Sison* byloje Europos Teisingumo Teismas išplėtė viešojo intereso apsaugą, taikydamas ją ne tik dokumentams, bet ir *informacijai* [41]. Nebuvo nepateiktas ne tik prašomas dokumentas, bet atsisakyta teikti ir strategiškai galbūt žalingą *informaciją* apie valstybes, pateikusias konkrečius dokumentus (bandant informaciją *pateikti per registro įrašų prizmę*, rengėjo tapatybė yra dokumento metainformacijos dalis). Tačiau kadangi gali būti įslaptinamas ir dokumento egzistavimo faktas, tai jau priartėja prie „informacijos“ sampratos, ką teismas anksčiau buvo paneigęs *Hautala* byloje [34].

Plačią institucijų diskreciją absoliučiu išlygų atveju sąlygiškai atsveria žalos testas – jis griežtesnis nei anksčiau galiojusiam Veiklos kodekse – „galėtų pakenkti“ keičiama į „pakenktų“ išlygose įvardytiems interesams.

Vertinant išlygas konkrečiai, gynybos, karinių klausimų ir finansinės, pinigų ar ekonominės politikos apsauga sudaro vos po

vieną procentą bendrų atsisakymų atskleisti informaciją skaičiaus, ir teisminėje jurisprudencijoje nėra intensyviai plėtojama; valstybių narių įstatymuose šios nuostatos dažnai neabsoliučios ir patenka į viršesnio viešojo intereso testo sritį. Tačiau to nepasakytina apie visuomenės saugumo ir tarptautinių santykių išlygas, dažnai naudojamas kartu. Visuomenės saugumo sąvoka nėra konkrečiai apibrėžiama ir, tikėtina, gali apimti tiek vidinį, tiek išorinį saugumą, įskaitant svarbiausias prielaidas esamo saugumo stabilumui užtikrinti (pvz., esminių išteklių tiekimo nenutrūkstamumas) bei gali apimti situacijas, kai dokumento atskleidimas kliudytų nusikalstamumo prevencijai, kaip kad *Sison* byloje [41; 42]. Tarptautiniai santykiai suprantami kaip Sąjungos ir trečiųjų valstybių santykiai. Dokumentai nebūtinai turi būti BUSP srities; jie taip pat įtraukia dokumentus dėl procedūrų pagal ES sutartį [41; 42]. Dokumentų apsauga gali tęstis ir deryboms pasibaigus patikimo bendradarbiavimo užtikrinimo tikslu [14, p. 58–59]; šių objektų apsauga dėl konfidencialumo poreikio lemia ir abstrakčią motyvaciją dėl atsisakymo suteikti prieigą prie dokumento.

### *1.1.3. Kiti skaidrumo ir atvirumo interesus ribojantys interesai*

Kiti skaidrumo ir atvirumo interesus ribojantys interesai, numatyti Reglamente (EB) Nr. 1049/2001, nėra viešieji: tai pirmiausia privatumo ir duomenų apsauga kaip absoliuti išlyga bei grupė sąlyginių išlygų, kurioms taikomas viršesnio viešojo intereso testas.

Privatumo ir duomenų apsaugos atveju, numatytu Reglamento (EB) 1049/2001 4.1.b

straipsnyje, vertinama visuomenės teisė žinoti ir atitinkamų individų privatumo ir duomenų apsauga. *Bavarian Lager* byloje nagrinėtas Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 santykis su Reglamentu (EB) Nr. 45/2001 [5] dėl asmenų apsaugos Bendrijos institucijoms ir įstaigoms tvarkant asmens duomenis ir laisvo tokių duomenų judėjimo, kur buvo patvirtinta, kad teisė susipažinti su dokumentais yra ribojama asmens duomenų apsaugos pagrindais, net kai dokumente minimas asmuo pasisakė kaip darbdavio atstovas [31]. Šis aspektas sulaukė aštrių diskusijų ir siūlymų sukonkretinti asmens duomenų apsaugos išlygą. Buvo keliamas klausimas, kas įeina į sąvoką – ar asmens duomenų apsaugą reikia sieti tik su teise į privatų ir šeimos gyvenimą, ar tai platesnė sąvoka. Pirmu atveju asmens identitetas darbo kontekste neturėtų būti pagrindas atsisakyti teikti informaciją. Vis dėlto *Bavarian Lager* byloje Europos Teisingumo Teismas patvirtino platesnę privatumo ir duomenų apsaugos prasmę ir uždraudė atskleisti ekspertų, prieštaravusių ar neišsakiusių sutikimo būti atskleistiems, pavardes. Vadovaujantis ta pačia praktika, nors aukščiausias pozicijas užimantys vieši pareigūnai dėl jų atskaitomybės visuomenei prašomuose dokumentuose institucijų nėra nuasmeninami, individualūs tarnautojai vis dėlto nėra viešinami, nes asmeninius duomenis tvarkyti kitais tikslais nei jie surinkti, galima tik jei tikslo pakeitimas aiškiai nustatytas vidaus taisyklėse.

Analizuojant konkrečias sąlygines išlygas, kurioms taikomas viršesnio viešojo intereso testas, neišvengiamai aptartinos išlygomis saugomos vertybės ir jų sampratos. *Komerčiniai fiziniai ar juridiniai asmenų interesai, įskaitant intelektinę nuosavybę*

(Reglamento 4 (2) str.), apibrėžiami kaip fiziniai ar juridiniai asmenų gebėjimas vykdyti komercinę ar verslo veiklą [15, p. 81] ir apima komercines, pramonines, verslo paslaptis; yra standartizuoti komerciškai jautrios informacijos požymiai [11]. Išlygoje minimi juridiniai asmenys nebūtinai verčiasi komercine veikla ir gali apimti ir pačias viešojo sektoriaus institucijas ar Europos Sąjungą. Atkreiptinas dėmesys, kad šių interesų apsauga yra ribojama *de lege*: pagal Orhuso konvenciją [7], Reglamentą (EB) Nr. 1605/2002 dėl Europos Bendrijų bendrajam biudžetui taikomo finansinio reglamento [3] ir Reglamentą dėl cheminių medžiagų registracijos, įvertinimo, autorizacijos ir apribojimų [6]. Visuomenės teisė sužinoti dokumentų, saugomų profesinio slaptumo pareiga, yra ribojami: byloje *Bank Austria* Pirmosios instancijos teismas patvirtino, kad tokia informacija neturi būti atskleidžiama visuomenei. Profesiniu slaptumu saugoma informacija turi atitikti šiuos reikalavimus: 1) informacija turi būti žinoma ribotam ratui asmenų; 2) informacijos atskleidimas galbūt sukels didelę žalą ją suteikusiam asmeniui ar trečiosioms šalims; 3) interesai, kuriuos pažeistų atskleidimas, yra objektyviai verti šios apsaugos. Tačiau jei ši informacija nesusijusi su komercinėmis paslaptimis, ji vis dėlto gali būti atskleista privilegijuoto prieigos režimo tvarka.

*Teismo proceso išlyga* (Reglamento 4(2) str. 2 ppt.) saugomi teismo proceso tikslai, šalių lygiateisiškumo principas ir teisinis konfidencialumas. Remiantis siauro išimčių aiškinimo principu, išlyga apima tik specialiai teismo proceso tikslais sukurtus ar naudojamus dokumentus, įskaitant vidaus korespondenciją. Kol nėra aišku, ar teismo procesas

išties prasidės, dokumentai nepateks į išlygą (*Franchet ir Byk* byla [33]); po baigiamojo teismo posėdžio išlyga nebetaikoma. Išlyga neužkerta kelio šalims pačioms pavišinti savo procesinius dokumentus, išskyrus atvejus, kai tai turėtų neigiamą įtaką tinkamai vykdyti teisingumą.

*Teisinių nuomonių išlygos* (Reglamento 4(2) str. 2 ppt.) priešistorė paaiškina institucijų nenorą jas atskleisti Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 galiojimo laikotarpiu – iki tol teismai atsisakydavo atskleisti teisinės nuomonės dėl jų neteisėto naudojimo teismo procese [44]. Skirtumas tarp teisinių nuomonių dėl norminių ir kitų aktų paprastai nėra daromas [47]. Tačiau *Turco* byloje ETT pažymėjo, kad debatų inicijavimas atskleidus teisinę nuomonę atvejais, kai institucija veikia kaip teisės aktų leidėjas, duoda didesnės pozityvios naudos nei konfidencialumo poreikis, o grėsmės stabilumui ir pasitikėjimui institucijomis sumažėja argumentuočiau motyvuojant dėl kontroversiško klausimo ir taip įtikinus sprendimo pagrįstumu [45]. Todėl tikėtina, kad ateityje teisinės nuomonės dėl teisėkūros neturėtų būti neatskleidžiamos.

*Inspekcijų, tyrimų, auditų apsaugos* išlyga (Reglamento 4(2) str.) taikoma dokumentams, kurie sukurti jau prasidėjus atitinkamam inspektavimui, tyrimui ar auditui, nebent, anot Europos ombudsmeno, ši išlyga patenka į įrodomosios medžiagos apimtį. Šie tyrimai nebūtinai vykdomi institucijos, juos gali vykdyti ir valstybė narė. Išlygos tikslas – užbaigti atitinkamą tyrimą, todėl žalos teste vertinama įtaka būtent tyrimo užbaigimui, o ne tyrimui *per se*; apsauga taip pat paprastai trunka iki tyrimo pagrindu priimto sprendimo priėmimo, tačiau tai

nėra laikinoji išlyga, ir apsauga gali trukti ilgiau, pavyzdžiui, iki galutinio sprendimo pažeidimo procedūros atveju [33, 40, 49]. Bet tai, kad remiantis prašomu dokumentu gali būti pradėta pažeidimo procedūra, nėra pagrindas jo neatskleisti [51].

*Vidinių dokumentų ir svarstymų* (Reglamento 4(3) str.) išlyga saugo sprendimų priėmimo procesą, kai sprendimas institucijos dar nėra priimtas; sprendimą priėmus, išlyga nebetaikoma (vadinamoji laikinoji išlyga, galima prašyti dokumento iš naujo [36]). Erdvė netrukdomai mąstyti (angl. *space to think*) reikalinga tiek argumentavimo brandumui (nes sprendimas dar gali keistis) konkrečiu atveju, tiek institucijos gebėjimui apskritai vėliau priimti sprendimus.

Institucijų praktikoje pirmuoju minėtu atveju, esant valstybių narių pasisakymams dėl specifinių klausimų, Generalinis sekretoriatas atskleidžia valstybių narių poziciją tik jei ji atskleista pagal nacionalinę teisę. Argumentuojama tuo, kad atskleidimas gali pakenkti derybinei pozicijai ar padidinti socialinę spaudimą. O preliminarių atsakymų į europarlamentarų klausimus atveju dokumentas atskleidžiamas, jei Europos Tarybos atsakymas jau duotas, o rašytinių klausimų – patvirtintas ir formaliai persiųstas; iki tol taikoma išlyga, motyvuojant terminų vilkinimu dėl galimo neapsisprendimo. Šio dokumento statusas atitinkamai taikomas ir susijusiems pakeitimams, kuriuos siūlė valstybė.

Antruoju atveju grėsmė kyla institucijos gebėjimui priimti sprendimus ir sprendimo priėmimo proceso kokybei; institucijų praktikoje ši išlyga naudojama dokumentams iš komitologijos komitetų apsaugoti, ypač

kai dokumente pateikiamos individualios pareigūnų pozicijos tam tikru klausimu arba vidiniai vertinimai (pvz., kandidatų įdarbinimo procese vertinimas), arba protokolų juodraščių, baiminantis galimų klaidų sukeltos sumaištis.

Apibendrinant pažymėtina, kad santykinų išlygų atveju, kur privaloma taikyti viršesnio viešojo intereso testą, institucijos linkusios sukurti neformalias taisykles, kuriomis remiantis šio testo taikyti nereikia – saugomos tam tikros dokumentų grupės. Viršesnio viešojo intereso testas paliekamas teisminei kontrolei, o institucijų iniciatyva tokios išsamios analizės retai atliekamos. Todėl suprantama, kodėl Komisija siūlo atsisakyti viešojo intereso testo išlygose. Tačiau tokiu atveju Reglamento tikslas – skaidrumas ir atvirumas, kurio vienas iš efektų – gera administracinė praktika, būtų iš dalies paneigiamas, nes „patogumas“ būtų naudingas institucijai, bet ne teise susipažinti su dokumentais besinaudojančiam asmeniui. Antra, būtų grįžtama prie ankstesnės administracinės paslapties tradicijos, o tai tikrai neprisidėtų prie glaudesnės ir artimesnės Europos Sąjungos kūrimo. Vis dėlto, atsižvelgiant į Komisijos argumentus, būtų galima pasirinkti kitą būdą, kai abi pusės būtų patenkintos – tai yra pavesti šio testo taikymą Europos ombudsmeno institucijai, kuri abipusėmis konsultacijomis nešališkai nustatytų teste derinamus interesus ir pati pasiūlytų viešojo intereso testo sprendimą. Papildomai patvirtinus bendras taisykles viešojo intereso testui, institucijų praktika būtų nuoseklesnė ir sistemiškesnė, o Reglamento Nr. (EB) 1049/2001 tikslai būtų pasiekiami ir remiantis teisinio tikrumo principu.

## Išvados

1. Viešojo intereso samprata Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 kontekste Europos Teisingumo Teismo praktikoje analizuojama fragmentiškai, bendros apibrėžtos sąvokos nėra. To nulemtas netikrumas ir sisteminio požiūrio trūkumas prisideda prie Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 įtvirtintos teisės susipažinti su ES institucijų dokumentais neefektyvumo. Autorės manymu, tai išspręstų bendros viešojo intereso sampratos įtvirtinimas, kai viešasis interesas suprantamas kaip ES teisės pripažintas ir saugomas visuomenės interesas, o jo objektas – fundamentalios vertybės pagal ES sutarties 6 straipsnį.
2. Viešojo intereso pusiausvyros taisyklės institucijų praktikoje nėra griežtai apibrėžtos, todėl vadovaujamosi neformalia praktika. Nors paprastai turi įtakos Europos Teisingumo Teismo suformuotos bendrosios gairės ar valstybių narių praktika, tai nėra pakankama, kad vieningai ir efektyviai veiktų teisė susipažinti su ES institucijų dokumentais, todėl rekomenduotina patvirtinti bendras institucijoms skirtas taisykles.
3. Viešieji interesai, numatyti absoliučiose išlygose, apibrėžti pernelyg plačiai ir gali lemti ne tik dokumento, bet ir informacijos neatskleidimą; dėl ribotos teisėtumo kontrolės sunkiai pateisinami teisės subjekto akimis. Realiai naudojami tik du interesai – visuomenės saugumo ir tarptautinių santykių išlyga, todėl Reglamente (EB) Nr. 1049/2001 pristatytų nepasiteisinusių išlygų rekomenduotina atsisakyti.
4. Viršesnio viešojo intereso testas, taikomas santykinų išlygų atveju, yra komplikuoatas dėl teisės subjektui nežinomo,

o tik numanomo dokumento turinio; institucija, kurios prašoma atskleisti dokumentą, pati vertina visus viršesnio viešojo intereso testo elementus ir galbūt nėra objektyvi. Kaip alternatyva galėtų

būti Europos ombudsmeno ar kitos nešališkos institucijos tarpininkavimas, kai tarpininkė perima viešojo intereso testo taikymo iniciatyvą ir atsižvelgia į šalių argumentus iš abiejų perspektyvų.

## LITERATŪRA

### Norminiai aktai

1. *Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija*. OL L 83, 2010, p. 389.

2. *Council and Commission Code of Conduct concerning public Access*. OJ L 340, 1993, p. 41.

3. *Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities*. OJ L 248, 16.9.2002, p. 1–48.

4. *Regulation (EC) 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*. 2001 OJ L 145 p. 43, OL L 145, 2001 5 31, p. 0043 – 0048.

5. *Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data*. OJ L 8, 12.1.2001, p. 1.

6. *Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), establishing a European Chemicals Agency, amending Directive 1999/45/EC and repealing Council Regulation (EEC) No 793/93 and Commission Regulation (EC) No 1488/94 as well as Council Directive 76/769/EEC and Commission Directives 91/155/EEC, 93/67/EEC, 93/105/EC and 2000/21/EC*. OJ L 396, 30.12.2006, p. 1–849.

7. *The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>>.

### Kiti dokumentai

8. *Eighth annual report of the Council on the implementation of Regulation No 1049/2001 of the*

*European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents No 8486/10* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st08/st08486.en10.pdf>>.

9. *European Commission report on the application in 2009 of Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public Access to European Parliament, Council and Commission documents*. COM (2010) 351 Final.

10. *Primacy of EC law. Opinion of the Legal Service of the European Council No 11197/07* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st11197.en07.pdf>>

11. *Principles to be applied for the deletion of commercially confidential information for the disclosure of EMEA documents, 2007 04 15, EMEA/45422/2006* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <[http://www.emea.europa.eu/docs/en\\_GB/document\\_library/Regulatory\\_and\\_procedural\\_guideline/2009/10/WC500004043.pdf](http://www.emea.europa.eu/docs/en_GB/document_library/Regulatory_and_procedural_guideline/2009/10/WC500004043.pdf)>.

12. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*. COM/2008/0229 final - COD 2008/0090.

### Specialioji literatūra

13. BIRKINSHAW, P. *Freedom of Information: The law, the Practice and the Ideal*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

14. DRIESSEN, B. *Transparency in EU institutional law. A Practitioner's handbook*. London: Cameron May, 2008.

15. FROST, A. Restoring Faith in Government: Transparency reform in the United States and the European Union. *European Public Law*. Kluwer Law International, 2003, nr. 9-1.

16. HARBO, T. I. The function of the Proportionality Principle in EU law. *European Law Journal*, 2010, nr. 16-2, p. 158–185.

17. KORSAKAITĖ, D. Viešasis interesas valstybinio reguliavimo požiūriu: sampratos analizė ir formulavimas. *Ekonomika*, 2006, nr. 76, p. 36–53.
  18. UERPMANN, R. *Das öffentliche Interesse: seine Bedeutung als Tatbestandsmerkmal und als dogmatischer Begriff*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1999.
  19. MACKEVIČIENĖ, A. *Tarptautinių žodžių žodynas*. Vilnius: Gimtinė, 1999, p. 206.
  20. MAYNTZ, R.; ir STREECK, W. *Die Reformierbarkeit der Demokratie: Innovationen und Blockaden*. Frankfurt/New York: Campus, 2003.
  21. MENDEL, T. *Freedom of information legislation: progress, concerns and standards*.
  22. MORAVSČIK, A. In defence of a democratic deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union. *JCMS* 2002, nr. 40-4, p. 603-624.
  23. *The Article 19 freedom of expression handbook. International and Comparative Law, standards and Procedure* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.article19.org/pdfs/publications/1993-handbook.pdf>>.
  24. VONK, G. *The public interest and the welfare state: a legal approach*. Groningen Centre for Law and Governance: conference manuscript [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.rug.nl/gcl/congressen/soc%20sec%20C4%20the%20public%20interest%20and%20the%20welfare%20state%20a%20legal%20approach.pdf>>.
  25. WAKEFIELD, J. *The right to good administration*. European monographs. Kluwer Law International, 2007.
  26. GUMBIS, J. Public interest: problem of conceptualisation. *Socialiniai mokslai*, 2006, nr. 1(51).
  27. MACKONIS, A. Individualistinė viešojo intereso sąvokos turinio apibrėžimo analizė. *Teisės problemos*, 2009, nr. 2(64).
- Bylų sąrašas
28. *Autotrasporti Librandi* (C-38/97), ECR 1998, p. I-05955.
  29. *Commission v. Italy* (C-326/07), ECR 2009, p. I-02291.
  30. *Commission v. Technische Glaswerke Ilmenau* (C-139/07), ECR 2010.
  31. *European Commission v. Bavarian Lager Ltd* (C-28/08), ECR 2010.
  32. *European Commission v. Portuguese Republic* (C-171/08), ECR 2010.
  33. *Franchet and Byk v. Commission* (T-391/03 ir T-70/04), ECR 2006, p. II-02023.
  34. *Hautala v. Council* (T-14/98), ECR 1999, p. II-2489.
  35. *International Air Transport Association and European Low Fares Airline Association* (C-344/04), ECR 2006, p. I-00403.
  36. *Internationaler Hilfsfonds v. Commission* (C-362/08), ECR 2010.
  37. *Interporc Im-ir Export GmbH v. Commission* (T-92/98), ECR 1998, p. II-00231.
  38. *M and Others* (C-340/08), ECR 2010.
  39. *Michaniki* (C-213/07) ECR 2008, p. I-09999.
  40. *Petrie and Others v. Commission* (T-191/99), ECR 2001, p. II-3677.
  41. *Sison v. Council* (C-266/05), ECR 2007.
  42. *Sison v. Council* (C-266/05), ECR 2007. Generalinio advokato išvada.
  43. *Sison v. Council* (T-110/03).
  44. *Spain v. Council* (C-350/92), ECR 1995, p. I-01985.
  45. *Sweden and Turco v Council* (C-39/05 ir C-52/05), ECR 2006, p. I-11389.
  46. *Sweden v. Commission* (C-64/05), ECR 2007, p. I-11389.
  47. *The Queen v. Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd and Imperial Tobacco Ltd*. (C-491/01), ECR 2002, p. I-11453 .
  48. *The Queen, on the application of National Association of Health Stores and Health Food Manufacturers Ltd v Secretary of State for Health and National Assembly for Wales* (C-155/04), ECR 2005, p. I-06451. Generalinio advokato išvada
  49. *Van der Wal and Netherlands v. Commission* (C-174/98 P ir C-189/98 P), ECR 2000, p. I-1, Generalinio advokato išvada.
  50. *WWF-EPO v. Council* (T-264/04), ECR 2007, p. II-00911.
  51. *WWF-UK v. Council* (C-355/08), ECR 2009, p. I-00073.
  52. *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities* (C-402/05 ir C-415/05), ECR 2008, p. I-06351.

## THE BALANCE OF THE PUBLIC INTEREST IN THE CONTEXT OF REGULATION

No 1049/2001

**Gintarė Makauskaitė**

### S u m m a r y

The article analyzes public interest issues arising from the Regulation No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. In the context of contradictory proposals both to limit or expand the public right to access documents, it is necessary to reveal the concept of the public interest and its application in the case law of European Court of Justice and General Court. The author defines the conceptual content of the public interest by examining the general meaning of the elements of the definition, and limiting

it from synonymous concepts. The public interest is discussed in three aspects: as the fundamental principle of openness and transparency in the preamble of the Regulation, as the absolute exemption to the right to access documents, and as the overriding public interest in case of relative exemptions. To ensure the proper implementation of the concept of the public interest, the author proposes to define the public interest concept, to adopt common rules for the public interest test and to repeal the excessive exemptions.

*Įteikta 2010 m. rugsėjo 14 d.*

*Priimta publikuoti 2010 m. spalio 22 d.*