

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 22. marca 2011(*)

„Dostop do dokumentov – Uredba (ES) št. 1049/2001 – Dokument v zvezi z zakonodajnim postopkom, ki poteka – Delno zavrnen dostop – Ničnostna tožba – Rok za vložitev tožbe – Dopustnost – Razkritje s strani tretje stranke – Neizguba pravnega interesa – Imenovanje delegacij držav članic, ki so dale predloge – Izjema v zvezi z varstvom postopka odločanja“

V zadevi T-233/09,

Access Info Europe s sedežem v Madridu (Španija), ki jo zastopata O. W. Brouwer in J. Blockx, odvetnika,

tožeča stranka,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopata C. Fekete in M. Bauer, zastopnika,

tožena stranka,

ob intervenciji

Helenske republike, ki jo zastopata E.-M. Mamouna in K. Boskovits, zastopnika,

in

Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki ga zastopata E. Jenkinson in S. Ossowski, zastopnika, skupaj z L. J. Stratford, barrister,

intervenienta,

zaradi tožbe za razglasitev ničnosti odločbe Sveta z dne 26. februarja 2009, s katero je bil zavrnen dostop do nekaterih informacij v zabeležki z dne 26. novembra 2008 glede predloga uredbe o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije,

SPLOŠNO SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi J. Azizi, predsednik, E. Cremona, sodnica, in S. Frimodt Nielsen (poročevalec), sodnik,

sodni tajnik: N. Rosner, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 6. oktobra 2010,

izreka naslednjo

Sodbo

Pravni okvir

1 Člen 255 ES določa:

„1. Vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic imajo pravico dostopa do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije ob upoštevanju načel in pogojev, ki naj se določijo v skladu z odstavkoma 2 in 3.

2. Splošna načela in omejitve iz razlogov javnega ali zasebnega interesa, ki veljajo za to pravico dostopa do dokumentov, določi Svet v skladu s postopkom iz člena 251 v dveh letih po začetku veljavnosti Amsterdamske pogodbe.

3. Vsaka od zgoraj navedenih institucij v svojem poslovniku predpiše posebne določbe glede dostopa do njenih dokumentov.“

2 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL L 145, str. 43) opredeljuje načela, pogoje in omejitve pravice do dostopa do dokumentov teh institucij, kot je določeno v členu 255(2) ES.

3 Člen 4 te uredbe določa več izjem od pravice do dostopa do dokumentov Parlamenta, Sveta in Komisije, ki je s členom 2 te uredbe podeljena vsem državljanom Unije in vsem fizičnim ali pravnim osebam s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic.

4 Člen 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 dalje določa:

„Dostop do dokumenta, ki ga je institucija pripravila ali prejela za notranjo rabo in se nanaša na zadevo, o kateri institucija ni odločala, se zavrne, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.“

5 Člen 207(3) ES določa:

„Svet sprejme svoj poslovnik.

Za namen uporabe člena 255(3) [ES] Svet v tem poslovniku opredeli pogoje, pod katerimi ima javnost dostop do dokumentov Sveta. Za namen tega odstavka Svet določi primere, v katerih ga je treba obravnavati kot zakonodajni organ, da bi bil v teh primerih omogočen boljši dostop do dokumentov in hkrati ohranjena učinkovitost njegovega postopka odločanja. V vsakem primeru, ko Svet odloča kot zakonodajni organ, se rezultati in razlage glasovanja ter izjave v zapisniku objavijo.“

Dejansko stanje

6 Z elektronskim sporočilom z dne 3. decembra 2008 je tožeča stranka, združenje Access Info Europe, na podlagi Uredbe št. 1049/2001 Svet Evropske unije zaprosila za dostop do zabeležke z dne 26. novembra 2008, ki ga je njegov generalni sekretariat poslal delovni skupini za informacije, ki jo je ustanovil Svet, glede predloga uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu javnosti do dokumentov Parlamenta, Sveta in Komisije (v nadaljevanju: zahtevani dokument). V tem dokumentu so vsebovani predlogi dopolnitev in nove dikcije, ki jih je več držav članic dalo na seji delovne skupine 25. novembra 2008.

7 Svet je z elektronskim sporočilom z dne 17. decembra 2008 tožeči stranki dovolil delni dostop do zahtevanega dokumenta. V različici, ki je bila poslana tožeči stranki, so bili zgoraj navedeni predlogi, vendar ni bilo mogoče ugotoviti, katera država članica jih je dala. V utemeljitev zavrnitve sporočitve te informacije je Svet navedel, da bi njeno razkritje resno oslabilo postopek odločanja in da ne obstaja prevladujoč javni interes, zaradi katerega bi bilo takšno razkritje potrebno, zaradi česar se lahko uporabi izjema od pravice do dostopa do dokumentov, ki jo določa člen 4(3) Uredbe št. 1049/2001.

8 Tožeča stranka je z elektronskim sporočilom z dne 16. januarja 2009 vložila potrdilno prošnjo na podlagi člena 7(2) Uredbe št. 1049/2001.

9 Z odločbo, sprejeto 26. februarja 2009 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba), je Svet ob posredovanju njegovega generalnega sekretariata na podlagi člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001 znova zavrnil razkritje delov zahtevanega dokumenta, iz katerih bi bilo razvidno, katere države članice so bile avtorice različnih predlogov, danih na seji delovne skupine za informacije 25. novembra 2008. Potem ko je tožeča stranka vložila zahtevo za obvestilo o stanju postopka, ji je Svet v elektronskem sporočilu z dne 3. aprila 2009 poslal izpodbijano odločbo. V tem elektronskem sporočilu Svet navaja tudi, da je na tožečo stranko že naslovil izvod izpodbijane odločbe z dopisom, ki je bil odposlan 26. februarja 2009.

10 V izpodbijani odločbi Svet v utemeljitev, da bi razkritje identitete avtorjev različnih predlogov dopolnitev resno oslabilo njegov postopek odločanja in da ni bilo prevladujočega javnega interesa, zaradi katerega bi bilo takšno razkritje potrebno, navaja te razloge:

„Delovna skupina ‚Informacije‘, pripravljalo telo Sveta, ki je odgovorno za predlog, se je večkrat sestala, da bi opravila prvi pregled predloga [uredbe o dostopu javnosti do dokumentov, ki ga je Komisija vložila 30. aprila 2008 in o katerem prav zdaj v okviru postopka soodločanja razpravljata dve veji zakonodajne oblasti]. V okviru teh razprav so delegacije izrazile svoja uvodna mnenja o spremembah, ki so vsebovane v predlogu. Te razprave so še vedno v uvodni fazi in nismo opazili še nikakršnega približevanja stališč, še manj pa prišli do sklepov glede postavljenih vprašanj. Pisni prispevki v zahtevanem dokumentu se nanašajo na tri posebej občutljiva vprašanja v okviru uvodnih razprav s Svetom, ki še niso bila podrobno preučena znotraj delovne skupine ‚Informacije‘. Ker je postopek odločanja šele v uvodni fazi, ker občutljiva vprašanja v zahtevanem dokumentu še niso bila predmet poglobljenih razprav in ker glede teh vprašanj še ni bilo mogoče najti jasnega načina pristopa, bi razkritje imen delegacij, ki so dale v zahtevanem dokumentu vsebovane predloge, resno škodilo učinkovitosti postopka odločanja Sveta, ker bi ogrozilo njegovo zmožnost za doseg sporazuma o tej zadevi in zlasti zelo zmanjšalo manevrski prostor delegacij za doseg kompromisa znotraj Sveta.

Tveganje resne ogrožitve postopka odločanja Sveta je namreč razumno predvidljivo, in ne le hipotetično. Če bi bilo treba pisne dokumente, v katerih so izražena stališča delegacij o posebej občutljivih vprašanjih, med postopkom odločanja razkriti v celoti, bi lahko nekatere delegacije nehale podajati svoja stališča pisno in bi se omejile zgolj na ustno komunikacijo s Svetom in njegovimi pripravljalnimi telesi, o tem pa se ne pripravljajo dokumenti. To bi resno škodilo učinkovitosti notranjega postopka odločanja Sveta, ker bi predstavljalo oviro za izvedbo kompleksnih notranjih razprav o predlogu akta, prav tako pa bi škodilo splošni preglednosti postopka odločanja Sveta.

Svet je tehtal na eni strani javni interes za učinkovitost njegovega notranjega postopka odločanja in na drugi strani javni interes za krepitev preglednosti, ki zagotavlja, da imajo institucije Evropske unije večjo legitimnost in so bolj odgovorne državljanom, zlasti ko delujejo kot zakonodajni organ. Ravno zaradi tega tehtanja je generalni sekretariat v odgovor na prvo prošnjo odločil, da razkrije vsebino zahtevanega dokumenta, pri čemer je odstranil imena zadevnih delegacij. S to rešitvijo je po eni strani državljanom omogočeno, da se v skladu z demokratičnimi načeli seznani z informacijami, na katerih temelji predlog zakonodajnega akta, o katerem se razpravlja znotraj Sveta, po drugi strani pa je z njo ohranjena učinkovitost postopka odločanja Sveta, kot je izrecno določeno v členu 207(3) ES.

Svet je preučil tudi možnost, da bi za vsako delegacijo posebej preveril, ali bi bilo možno razkriti imena zadevnih držav članic. Vendar je bil ta način zavrnjen, ker bi vodil v izjemno arbitrarno presojo, ki bi bila lahko sama predmet izpodbijanja. Sprejeta odločitev pa seveda zadevnim delegacijam ne prepoveduje, da javno izrazijo svoja stališča, kot to želijo.“

Postopek in predlogi strank

11 Tožeča stranka je 12. junija 2009 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.

12 S sklepom z dne 23. novembra 2009 je predsednik tretjega senata Splošnega sodišča dovolil intervencijo Helenske republike in Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska na strani Sveta.

13 Na podlagi poročila sodnika poročevalca je Splošno sodišče (tretji senat) odločilo, da začne ustni postopek. V okviru ukrepov procesnega vodstva je bil Svet povabljen, naj odgovori na več vprašanj in predloži kopijo različnih dokumentov Sveta v zvezi s predlogom uredbe o dostopu javnosti do dokumentov, ki ga je Komisija vložila 30. aprila 2008, ki so dani na voljo javnosti v tej fazi zakonodajnega postopka.

14 Z dopisom z dne 29. julija 2010 je Svet odgovoril na vprašanja Splošnega sodišča in predložil zahtevane dokumente, o katerih se je tožeča stranka lahko izrekla na obravnavi.

15 Stranki sta na obravnavi 6. oktobra 2010 podali ustne navedbe in odgovorili na vprašanja, ki jih je postavilo Splošno sodišče.

16 Tožeča stranka Splošnemu sodišču prve predlaga, naj:

- izpodbijano odločbo razglasi za nično;
- Svetu naloži plačilo njenih stroškov in stroškov intervenientov.

17 Svet Splošnemu sodišču predlaga:

- naj tožbo zavrže kot očitno nedopustno;
- podredno, naj tožbo zavrne kot neutemeljeno;
- naj tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

18 Helenska republika Splošnemu sodišču predlaga, naj tožbo zavrne.

19 Združeno kraljestvo Splošnemu sodišču predlaga, naj:

- tožbo zavrne;
- tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

Dopustnost

Začetek teka roka za vložitev tožbe

- Trditve strank

20 Svet trdi, da je tožba očitno nedopustna, ker je prepozna. Rok za vložitev tožbe, ki ga določa člen 230, peti odstavek, ES, naj ne bi začel teči 3. aprila 2009, ko je bila izpodbijana odločba tožeči stranki poslana z elektronskim sporočilom, ampak 26. februarja 2009, ko ji je Svet poslal to odločbo po navadni pošti. V tem primeru je Svet sprejel izpodbijano odločbo 26. februarja 2009. Spremeni dopis k tej odločbi je bil končan in podpisan istega dne, nakar je bil vknjižen v kurirski službi in takoj poslan z navadno pošto na naslov, ki ga je navedla tožeča stranka. V osmih letih uporabe Uredbe št. 1049/2001 ni bila Svetu nikoli sporočena izguba pošiljke. Zato je Svet upravičeno verjel, da je izpodbijana odločba prispela do tožeče stranke. Tako se je rok za tožbo, ki je začel teči 26. februarja 2009, iztekel 6. maja 2009, to je po preteku roka dveh mesecev, podaljšanega za deset dni zaradi oddaljenosti na podlagi uporabe člena 102(2) Poslovnika Splošnega sodišča. Tožba naj bi bila zato prepozna, ker je bila vložena 12. junija 2009, torej več kot pet tednov po izteku določenega roka.

21 Ob predpostavki, da ne bi bilo mogoče zanesljivo ugotoviti, ali je bila vročitev pravilna, Svet poudarja, da bi se tožeča stranka od 26. februarja 2009 dalje lahko seznanila z izpodbijano odločbo. Osnutek odgovora na potrdilno prošnjo je bil namreč javnosti dostopen od 20. februarja 2009 prek registra dokumentov Sveta. Ta osnutek je bil sicer tožeči stranki v odgovor na njeno zahtevo poslan 2. marca 2009, medtem ko so bile informacije glede sprejetja tega osnutka javne

od 26. februarja 2009. S tem da je šele po enem mesecu, in sicer 3. aprila 2009, zahtevala, naj se ji pošlje besedilo, sprejeto na podlagi osnutka, sporočenega 2. marca 2009, ki predstavlja odgovor, tožeča stranka po mnenju Sveta ni spoštovala razumnega roka za seznanitev z izpodbijano odločbo.

22 Tožeča stranka trdi, da pred 3. aprilom 2009, ko ji je bila izpodbijana odločba poslana z elektronskim sporočilom, ni prejela dopisa Sveta, s katerim bi bila obveščena o izpodbijani odločbi. V zvezi s trditvijo, da bi se lahko seznanila z izpodbijano odločbo prek javnega registra Sveta, tožeča stranka poudarja, da je v registru, na katerega se sklicuje Svet, na voljo zgolj osnutek odgovora, in ne končni dokument.

– Presoja Splošnega sodišča

23 Na podlagi člena 230, peti odstavek, ES je treba ničnostno tožbo vložiti v dveh mesecih od objave akta ali njegovega uradnega obvestila tožniku, če tega ni bilo, pa od dneva, ko je ta zanj izvedel.

24 Na podlagi člena 102(2) Poslovnika se rok za vložitev tožbe zaradi oddaljenosti podaljša za enkratno obdobje desetih dni.

25 Poleg tega člen 254(3) ES določa, da se o odločbah uradno obvesti tiste, na katere so naslovljene, učinkovati pa začnejo s takšnim obvestilom.

26 V tem primeru ni sporno, da je Svet tožečo stranko obvestil o izpodbijani odločbi 3. aprila 2009. Ta odločba je bila priložena elektronskemu sporočilu Sveta, s katerim je generalni sekretariat odgovoril na elektronsko sporočilo tožeče stranke, ki je želela biti obveščena o stanju postopka. Tožeča stranka priznava, da se je s tem odgovorom seznanila 3. aprila 2009, s čimer je dokazano, da je bil naslovnik uradno obveščen o izpodbijani odločbi v smislu Pogodbe.

27 Te ugotovitve ne omajajo trditve Sveta, s katero je želel dokazati, da je bila izpodbijana odločba vročena tožeči stranki 26. februarja 2009. Svet namreč ni dokazal, da je dopis, za katerega je potrdil, da ga je naslovil na tožečo stranko, dejansko prispel do naslovnika pred 3. aprilom 2009. Poleg tega Svet priznava, da je izpodbijano odločbo poslal z „navadno pošto“, zaradi česar ne more dokazati, da jo je njen naslovnik v Španiji prejel, ali še manj, kdaj jo je prejel. Ker ni bila poslana s priporočeno pošto s povratnico ali z elektronsko pošto ali telefaksom s potrdilom o prejemu, Svet ni dokazal, da je tožeča stranka še isti dan ali nekaj dni pozneje prejela njegov odgovor, ki ga je poslal 26. februarja 2009. Začetek roka za vložitev tožbe je tako 3. april 2009, ko je Svet po elektronski pošti sporočil izpodbijano odločbo tožeči stranki.

28 Poleg tega glede trditve Sveta, da se je tožeča stranka seznanila z vsebino izpodbijane odločbe, ko se je 2. marca 2009 seznanila z osnutkom odgovora na potrdilno prošnjo, je treba opozoriti, da je iz besedila člena 230, peti odstavek, ES razvidno, da je kot začetek roka za vložitev tožbe merilo datuma, ko tožeča stranka izve za izpodbijani akt, podredno glede na merili objave ali uradnega obvestila (glej sodbo Splošnega sodišča z dne 27. novembra 2003 v zadevi Regione Siciliana proti Komisiji, T-190/00, Recueil, str. II-5015, točka 30 in navedena sodna praksa). Zato tudi če bi bila dokazana, seznanitve tožeče stranke z izpodbijano odločbo ni

mogoče šteti za začetek roka za vložitev tožbe, ker je bila ta v tem primeru v skladu s členom 254(3) ES o odločbi uradno obveščena 3. aprila 2009. Če obstaja uradno obvestilo naslovniku, se za izračun roka za vložitev tožbe upošteva ta datum, in ne datum seznanitve, ki se uporabi podredno, če uradnega obvestila ni. Vsekakor glede samega dokazovanja seznanitve med strankama ni sporno, da je edini dokument, ki je na voljo v javnem registru Sveta, osnutek odločbe, in ne izpodbijana odločba. Tako se tožeča stranka ni mogla seznaniti z vsebino in obrazložitvijo akta, ki se nanaša na njeno potrdilno prošnjo na podlagi Uredbe št. 1049/2001.

29 Tako tožba glede na to, da je bila vložena v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 12. junija 2009, torej v dvomesečnem roku, štetim od uradnega obvestila o izpodbijani odločbi z dne 3. aprila 2009, ki je bil zaradi oddaljenosti podaljšan za enkratno obdobje desetih dni, ni prepozna. Razlog nedopustnosti, ki ga je v tem smislu podal Svet, je treba zavrniti.

Pravni interes tožeče stranke za razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe

30 V odgovoru na tožbo Svet navaja, da je celotna različica zahtevanega dokumenta na voljo javnosti na spletnem mestu organizacije Statewatch od 26. novembra 2008. V odgovor na vprašanja, postavljena v okviru ukrepov procesnega vodstva, je Svet pojasnil, na katerem spletnem naslovu je mogoče dostopati do te različice. Skliceval se je tudi na poročilo House of Lords Select Committee on the European Union (posebni odbor zgornjega doma za Evropsko unijo, Združeno kraljestvo, v nadaljevanju: odbor „Evropska unija“) o stališču Združenega kraljestva glede predloga spremembe Uredbe št. 1049/2001, v katerem je omenjen sestanek s predstavniki vlade Združenega kraljestva, organiziran 18. marca 2009, na katerem se je razpravljalo o posledicah zgoraj navedenega razkritja. Na obravnavi je Svet navedel, da čeprav je organizacija Statewatch nedovoljeno razkrila celotno različico zahtevanega dokumenta zelo kmalu, in sicer po njegovem mnenju konec novembra 2008, za to takrat, ko je glede prošnje za dostop tožeče stranke sprejel prvotno odločbo z dne 17. decembra 2008 in glede potrdilne prošnje odločbo z dne 26. februarja 2009, ni vedel.

31 V repliki tožeča stranka trdi, da ni vedela za celotno različico zahtevanega dokumenta, ko je vložila prošnjo za dostop do dokumentov. Na obravnavi je tožeča stranka navedla tudi, da se je s celotno različico zahtevanega dokumenta seznanila maja ali junija 2009 po razpravah z drugimi združenji, ki jih zanimajo vprašanja glede preglednosti. Zaradi tega razkritja tako tožeča stranka zdaj razpolaga s kopijo celotne različice dokumenta, za katerega je zaprosila Svet.

32 V tem kontekstu bi lahko sklepali, da tožeča stranka dejansko ni prizadeta z izpodbijano odločbo, ker že razpolaga z informacijami, katerih razkritje zahteva, in da tako ne more zatrjevati, da ima zadosten interes za razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe.

33 Glede tega je treba opozoriti, da mora pravni interes tožeče stranke glede predmeta tožbe obstajati ob njeni vložitvi, sicer ta ni dopustna. Takšen predmet spora in pravni interes morata obstati do razglasitve sodne odločbe, sicer se postopek ustavi, kar predpostavlja, da ima lahko stranka, ki je vložila tožbo, zaradi izida tožbe koristi. Če torej pravni interes tožeče stranke med postopkom izgine, ji meritorna odločitev Splošnega sodišča ne more zagotoviti nobenih koristi (glej sodbo Sodišča z dne 7. junija 2007 v zadevi Wunenburger proti Komisiji, C-362/05 P, ZOdl., str. I-4333, točki 42 in 43 ter navedena sodna praksa).

34 V tem primeru na podlagi tega, da je bila celotna različica zahtevanega dokumenta razkrita na spletnem mestu organizacije Statewatch konec leta 2008, kot tudi na podlagi tega, da se je tožeča stranka seznanila z vsebino te različice maja ali junija 2009, iz razlogov, navedenih v nadaljevanju, ni mogoče ugotoviti, da tožeča stranka nima ali da nima več pravnega interesa, da zahteva razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe.

35 Prvič, z vidika načel je v skladu z ustaljeno sodno prakso, da tožeča stranka ohrani pravni interes, da predlaga razglasitev ničnosti akta institucije tudi zato, da bi tako preprečila ponovitev domnevne nezakonnosti iz zadevnega akta v prihodnosti. Tak pravni interes izhaja iz člena 266, prvi odstavek, PDEU, v skladu s katerim mora institucija, katere akt je bil razglašen za ničen, sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe Sodišča. Tak pravni interes obstaja le, če lahko domnevna nezakonnost v prihodnje nastane neodvisno od okoliščin zadeve, v kateri je tožeča stranka vložila tožbo (glej zgoraj v točki 33 navedeno sodbo Wunenburger proti Komisiji, točke od 50 do 52 in navedena sodna praksa). Za tak primer gre v tej zadevi, ker po eni strani nezakonnost, ki jo domneva tožeča stranka, temelji na razlagi ene od izjem, ki jih določa Uredba št. 1049/2001, za katero je zelo verjetno, da bi jo Svet lahko spet uporabil v primeru nove prošnje, in ker bo po drugi strani tožeča stranka kot združenje, katerega namen je spodbujanje preglednosti znotraj Evropske unije, lahko v prihodnosti vložila podobne prošnje za dostop, ki se bodo nanašale na enako vrsto dokumentov.

36 Drugič, treba je poudariti, da tožeči stranki spornih informacij ni razkril Svet, ki je drugače priznal, da obstaja interes javnosti za razkritje teh informacij, ampak je bilo razkritje posledica ravnanja tretje stranke, ki ni spoštovala veljavne ureditve dostopa javnosti do dokumentov Sveta. Glede tega tožeča stranka trdi, da ni vedela, da so bile te informacije dostopne na spletnem mestu organizacije Statewatch, ko je vložila prvotno in potrdilno prošnjo za dostop do dokumentov, Svet pa pojasnjuje, da je enako veljalo tudi zanj, ko je na ti prošnji odgovoril. Tako med potekom upravnega postopka, v katerem je bila sprejeta izpodbijana odločba, nista niti tožeča stranka niti Svet vedela za to dejstvo. Zato tožeča stranka od Splošnega sodišča upravičeno zahteva, naj se izreče o zakonitosti te odločbe, ki je posegla v njen položaj, ker je to edina odločba, ki ji je bila sporočena do zdaj in s katero ji je na podlagi ene od izjem, ki jih določa Uredba št. 1049/2001, dovoljen le delni dostop do zahtevanega dokumenta. Ravnanje organizacije Statewatch je pri presoji, ali ima tožeča stranka pravni interes za razglasitev ničnosti te odločbe, brez pomena (glej v tem smislu sodbo Splošnega sodišča z dne 17. junija 1998 v zadevi Svenska Journalistförbundet proti Svetu, T-174/95, Recueil, str. II-2289, točka 69, v okviru katere je tožeča stranka že razpolagala z nekaterimi dokumenti, za katere je zaprosila Svet, ker so ji jih posredovali pristojni organi države članice).

37 Glede na vse navedeno tožeča stranka ima pravni interes za razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe, čeprav se je lahko seznanila z vsebino informacij, do katerih ji je Svet zavrnil dostop.

Utemeljenost

38 V utemeljitev tožbe tožeča stranka navaja dva tožbena razloga. Prvi tožbeni razlog se nanaša na kršitev člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001. Drugi tožbeni razlog se nanaša na neobstoj obrazložitve. Najprej je treba preučiti prvi tožbeni razlog.

Trditve strank

39 Tožeča stranka opozarja, da je namen Uredbe št. 1049/2001 zagotoviti boljše sodelovanje državljanov pri postopku odločanja in podeliti kar največji učinek pravici javnosti do dostopa do dokumentov, še posebej v primerih, v katerih institucije delujejo kot zakonodajni organ. Dostop javnosti do dokumentov institucij je načelo, zavrnitev pa izjema, ki se mora razlagati restriktivno.

40 V zvezi s trditvijo, da bi se manevrski prostor delegacij z razkritjem njihovih imen zmanjšal, tožeča stranka trdi, da v izpodbijani odločbi ni nobenega pojasnila, s katerim bi bilo to utemeljeno. Delegacije oblikujejo mnenja in spremembe, ki Svetu omogočajo, da sprejme stališče. Z dostopom javnosti do teh stališč bi lahko države članice in institucije odgovarjale svojim državljanom. Čeprav bi bile lahko z razkritjem delegacije izpostavljene zunanjim pritiskom, to tveganje ne zadošča za uporabo navedene izjeme, ker je neločljivo povezano z zahtevo glede odgovornosti in z načelom sodelovanja državljanov, na katerih temelji Uredba št. 1049/2001. V zvezi z navedbo Sveta glede izoblikovanja stališč tožeča stranka opozarja, da kot njen dokaz ne zadošča zgolj zatrjevanje škodovanja. Svet naj ne bi dokazal, zakaj bi razkritje zahtevanega dokumenta na spletnem mestu organizacije Statewatch škodovalo zaupnosti znotraj delegacij. Poleg tega je edina okoliščina, v kateri bi bilo treba ohraniti tajnost stališča delegacije, ta, da bi imela delegacija dve različici in bi na sejah Sveta zagovarjala eno stališče, javnosti, kamor spadajo tudi njeni državljani, pa bi sporočila drugo. Vendar naj to ne bi bil cilj Uredbe št. 1049/2001.

41 V zvezi s trditvijo, da mnenja predstavnikov ne bi bila več podana pisno, če bi bila razkrita njihova imena, tožeča stranka poudarja, da je načeloma vse, kar je izrečeno ali napisano v pripravljalni fazi sprejetja zakonodajnega akta, dano na voljo javnosti zaradi seznanitve in nadzora. V tem primeru naj bi bili morebitni negativni učinki razkritja imen avtorjev predlogov zgolj obrobni. Na nikakršni podlagi naj ne bi bilo mogoče domnevati, da bi tako razkritje odvrnilo delegacije, da bi stališča podajale pisno.

42 V zvezi s prevladujočim javnim interesom tožeča stranka trdi, da tudi če bi bil iz razlogov, navedenih v izpodbijani odločbi, postopek odločanja oslavljen, je s tem interesom razkritje nacionalnih delegacij upravičeno. Interes javnosti za razkritje ni omejen na to, da se lahko izvaja nadzor nad državami članicami ali nad Svetom, ampak se nanaša tudi na možnost, da državljani sodelujejo v zakonodajnem postopku. Zato ne bi smelo zadoščati, da se objavijo stališča delegacij brez razkritja njihovih imen.

43 Svet v utemeljitev navedbe, da bi se z dostopom javnosti do delov zahtevanega dokumenta, ki niso bili sporočeni, zmanjšal manevrski prostor delegacij, poudarja, da v skladu s členom 255 ES in z Uredbo št. 1049/2001 ni potrebno, da za zakonodajni postopek velja popolna preglednost. S pravili, ki jih je uporabil Svet glede dostopa javnosti do zakonodajnih dokumentov, naj bi bilo bolj upoštevano ravnotežje iz člena 207(3) ES med boljšo seznanitvijo z njegovimi zakonodajnimi dejavnostmi in med varstvom njegovega postopka odločanja. V poslovniku Sveta so določeni primeri, v katerih ta deluje kot zakonodajni organ (člen 7 Sklepa Sveta 2006/683/ES, Euratom z dne 15. septembra 2006 o sprejetju poslovnika Sveta, UL L 285, str. 47, v nadaljevanju: poslovnik), in zakonodajni dokumenti, ki so neposredno na voljo javnosti

(člen 11(5) in (6) priloge II k poslovniku). Po sprejetju zakonodajnega akta so dokumenti, ki odražajo posamezna stališča delegacij, na voljo javnosti (glej člen 11(6) priloge II k poslovniku). Če razprave še potekajo, je vsebina teh dokumentov prav tako na voljo javnosti, razen imen delegacij, ki so dale predloge, in delov, za katere veljajo izjeme iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001 (glej smernice o nekaterih vprašanjih glede načela, ki izvira iz Uredbe št. 1049/2001, ki jih je Coreper odobril 8. marca 2002). Čeprav delegacije vedo, da bo vsebina njihovih stališč o zakonodajnem gradivu med obravnavo objavljena, vseeno pričakujejo, da njihova imena ne bodo razkrita do sprejetja zakonodajnega akta. Zaradi ohranitve manevrskega prostora delegacij med uvodnimi razpravami o predlogu Komisije naj bi bilo zato nujno, da se njihova imena ne razkrijejo javnosti. Če bi bili pisni prispevki v celoti dani na voljo javnosti v okviru zakonodajnega postopka, ki poteka, bi to ukoreninilo stališča delegacij, ker bi imele te manj možnosti za to, da bi jih med poznejšimi razpravami spremenile in da bi pred javnostjo upravičile kompromisno rešitev, ki bi lahko pomenila odklon od njihovih prvotnih stališč, kar bi resno ogrozilo možnosti za doseg kompromisa.

44 V odgovor na očitek, da ni dokazov, na podlagi katerih bi bilo mogoče ugotoviti, kako bi razkritje imen zadevnih delegacij resno oslabilo postopek odločanja, ki poteka, Svet trdi – čemur se pridružujeta tudi Helenska republika in Združeno kraljestvo – da je ta resna oslabitev v izpodbijani odločbi pravno zadostno dokazana, zlasti glede tveganja, ki je razumno predvidljivo, in ne zgolj hipotetično. Na prvem mestu naj bi bilo iz izpodbijane odločbe razvidno, da so bile razprave, ki so potekale znotraj Sveta glede predloga Komisije, štete za posebej občutljive. Revizija zakonodaje EU glede ureditve pravice javnosti do dostopa do dokumentov, ki za večino predstavlja temeljno pravico, naj bi pri javnosti povzročila veliko zanimanje. Nekatera stališča, zastopana v okviru te revizije, naj bi bila deležna sovražnega sprejema od medijev, kar naj bi pri javnosti sprožilo živahne kritike. Na drugem mestu naj se delovna skupina še ne bi ukvarjala s stališči delegacij. Pritisk javnosti bi tako lahko vplival na možnost delegacij, da bi svobodno predstavile in branile svoja uvodna stališča, kar bi lahko povzročilo izkrivljanje razprav znotraj Sveta. Če delegacije v okviru Sveta ne bi mogle v miru preučiti občutljivih in kontroverznih vprašanj v povezavi z Uredbo št. 1049/2001, bi Svet težko pospešil revizijo besedila. Uvodna stališča delegacij, izražena na tehnični ravni, naj ne bi nujno ustrezala stališčem, ki bi jih zadevne države članice zastopale v poznejši fazi postopka. Zato bi lahko razkritje uvodnih stališč predstavljalo oviro za odprte razprave znotraj Sveta in povzročilo nesporazume.

45 V utemeljitev trditve v izpodbijani odločbi, da zaradi razkritja njihovih imen delegacije, ki so dale predloge, svojih mnenj ne bi več izražale pisno, Svet ugotavlja, da je po nedovoljenem razkritju zahtevanega dokumenta po internetu s strani organizacije Statewatch mogoče oceniti neposredno škodo, ki jo je to povzročilo za postopek odločanja. V tem primeru naj bi bilo z dostopom do zahtevanega dokumenta škodovano zaupnosti znotraj delovne skupine, delegacije pa naj bi postale posebej previdne pri sporočanju stališč v pisni obliki, zlasti tistih, ki bi lahko povzročila kritike ali nasprotovanje javnosti. Zakonodajnega predloga ni mogoče obravnavati zgolj na podlagi ustne izmenjave mnenj med delegacijami. Če delegacije stališč ne bi več izražale pisno, državljani ne bi mogli več izvajati nadzora nad temi stališči, ker preprosto ne bi bilo upoštevanih dokumentov, kar bi resno oslabilo načelo preglednosti.

46 V odgovor na očitek, da je nujno treba dokazati škodo, ki naj bi jo za postopek odločanja konkretno predstavljalo razkritje celotne različice zahtevanega dokumenta na spletnem mestu

organizacije Statewatch, Svet opozarja – čemur se pridružujeta tudi Helenska republika in Združeno kraljestvo – da je bil predlog Komisije predložen dvema vejama zakonodajne oblasti 30. aprila 2008. Zakonodajni dosje naj bi bil še vedno v fazi prve obravnave. Čakajoč na uradni konec prve obravnave v Parlamentu naj bi se razprave znotraj Sveta omejele na uvodno izmenjavo mnenj na tehnični ravni znotraj pripravljalnih teles, brez neposrednih obetov za pogajanja o zakonodajnem dosjeju na politični ravni, na podlagi katerih bi Svet lahko oblikoval stališče glede predloga Komisije. Nenavadna počasnost zakonodajnega postopka naj bi bila opazna, ker sprejetje zakonodajnih aktov na podlagi postopka soodločanja pri prvi obravnavi povprečno traja 16,2 meseca. Nenapredovanje zakonodajnega postopka naj bi dokazovalo izredno občutljivost in kontroverznost tega dosjeja ter obstoj resnične težave pri približevanju različnih stališč.

47 V zvezi z obstojem prevladujočega javnega interesa Svet opozarja, da njegova zavrnitev razkritja imen delegacij v okviru zakonodajnega postopka, ki poteka, ne predstavlja ovire za nadzor, ki ga državljani izvajajo nad vladami znotraj držav članic. Interes za to, da vlade odgovarjajo za stališča glede zakonodajnega predloga, ne bi smel pomeniti prevladujočega javnega interesa v smislu te uredbe. Poleg tega Združeno kraljestvo ugotavlja, da splošne zahteve po preglednosti ne zadoščajo za ugotovitev, da obstaja splošni javni interes, ki bi upravičeval to razkritje.

Odgovori na pisna vprašanja Splošnega sodišča

48 V okviru ukrepov procesnega vodstva je Splošno sodišče Svetu postavilo pisna vprašanja, zlasti glede navedbe v odgovoru na tožbo, da je od 26. novembra 2008 celotna različica zahtevanega dokumenta dostopna javnosti na spletnem mestu organizacije Statewatch, kar naj bi mu omogočalo, da „oceni neposredno škodo, ki naj bi jo za postopek odločanja povzročil dostop javnosti do celotne vsebine pisnih stališč delegacij, ki so vsebovana v zahtevanem dokumentu“. Na prvo vprašanje v okviru teh ukrepov procesnega vodstva je Svet, da bi podrobneje in konkretnije pojasnil, zakaj naj bi razkritje imen delegacij, ki so dale v zahtevanem dokumentu vsebovane predloge, predstavljalo resno grožnjo za njegov postopek odločanja, navedel sledeče.

49 Na prvem mestu Svet trdi, da je od razkritja celotne različice zahtevanega dokumenta njegov generalni sekretariat razposlal zgolj štiri dokumente s pisnimi predlogi delegacij v zvezi s zadevnim zakonodajnim postopkom, in sicer dokumente št. 8778/09 z dne 17. aprila 2009, št. 9716/09 z dne 11. maja 2009, št. 10443/09 z dne 27. maja 2009 in št. 11065/09 z dne 16. junija 2009. Glede tega Svet ugotavlja, da vsi predlogi v teh dokumentih zadevajo spremembo predloga Komisije v smislu večje preglednosti. Od razkritja s strani organizacije Statewatch naj ne bi bil podan noben predlog, ki bi šel v smeri omejevanja tega načela. Po mnenju Sveta naj ne bi bilo mogoče, da bi se vse delegacije strinjale z večjo preglednostjo glede vseh vprašanj, ki so bila preučena znotraj delovne skupine. To naj bi bilo razvidno iz dejstva, da med delegacijami ni bilo še nobenega približevanja glede stališča Sveta o zakonodajnem predlogu. Zato Svet meni, da delegacije, katerih stališča bi lahko povzročila nasprotovanje javnosti, ker bi pomenila omejevanje preglednosti, po razkritju celotne različice zahtevanega dokumenta na spletnem mestu organizacije Statewatch niso predložile pisnih stališč.

50 Na drugem mestu se Svet, da bi dokazal resno grožnjo za postopek odločanja, sklicuje na intervencije predstavnikov vlade Združenega kraljestva pri odboru „Evropska unija“ glede stanja razprav znotraj Sveta o predlogu uredbe o dostopu javnosti do dokumentov. V odgovor na vprašanje glede „koristnosti“ razkritja s strani organizacije Statewatch za napredovanje razprav znotraj Sveta, je eden od predstavnikov vlade Združenega kraljestva dejal, da je bil zahtevani dokument „trenutno stanje“ in ni nujno odražal doslednosti pogajanj. Ta predstavnik je dodal, da torej ni nujno, da bi iztrganje te razprave in predlogov držav članic iz njihovega konteksta kakor koli koristilo. Po njegovem mnenju bi to povzročilo zmedo. Dodal je, da bi bilo težko ugotoviti, koliko bi bile države članice lahko iskrene in odprte, če se vedno bale, da bi bila njihova razmišljanja glede tega področja lahko objavljena. Po mnenju Sveta je iz vsega navedenega jasno razvidno, da je razkritje celotne različice zahtevanega dokumenta negativno vplivalo na iskrenost in izčrpnost razprav znotraj delovne skupine Sveta, ker si zaradi njega delegacije niso mogle zamisliti različnih rešitev ali sprememb, na podlagi katerih bi bilo mogoče približanje mnenj o najbolj kontroverznih vprašanjih.

51 Na tretjem mestu Svet trdi, da se je raven podrobnosti v poročilih generalnega sekretariata o stanju razprav glede zakonodajnega gradiva znotraj delovne skupine Sveta v tem času spremenila. Medtem ko so bila v njegovem prvem poročilu z dne 26. januarja 2009, ki je del dokumenta št. 5671/09, navedena imena delegacij, ki so dale pripombe ali predloge k predlogu Komisije, v zadnjem poročilu z dne 22. julija 2009 v dokumentu 10859/1/09 REV 1 ni več navedeno, katere delegacije so na sejah skupine ustno dale pripombe ali predloge, ampak so uporabljeni izrazi „več delegacij“, „druge delegacije“, „veliko delegacij“, ne da bi bile zadevne delegacije poimenovane. Glede na navedeno je mogoče natančno izmeriti neposredni učinek nedovoljenega razkritja celotne različice zahtevanega dokumenta na izčrpnost pripravljanih dokumentov Sveta, ki so bili pripravljeni v okviru zadevnega zakonodajnega dosjeja. Ker so pripravljani dokumenti predvsem pripomoček za delo Sveta, na podlagi katerih se lahko ugotovi stopnja napredka zakonodajnega postopka in ki tako olajšajo nadaljnje delo pri dosjeju, je izjemno pomembno, da je njihova vsebina kar najpopolnejša. Če bi moral Svet upoštevati tveganje nedovoljenega razkritja, kot je to razvidno iz tega primera, bi to brez dvoma vplivalo na način sestave pripravljanih dokumentov in občutljive informacije, kot so te, ki so bile navedene zgoraj, ne bi bile vključene vanje. Pripravljani dokumenti zato ne bi več izpolnjevali svojega glavnega namena.

52 V odgovor na drugo vprašanje v okviru ukrepov procesnega vodstva, v katerem je Splošno sodišče od Sveta zahtevalo, naj navede, katera vprašanja, ki so jih načeli predlogi delegacij držav članic, ki so povzeti v zahtevanem dokumentu, so posebej občutljiva in zakaj so drugačna od vprašanj, ki bi se lahko pojavila v klasičnem zakonodajnem postopku, kjer se lahko v uvodni fazi razprav upoštevajo različne možnosti, je Svet pojasnil, da je občutljivost zahtevanega dokumenta razvidna iz njegovega statusa in iz njegove vsebine.

53 V zvezi s statusom zahtevanega dokumenta Svet opozarja, da do sprejetja izpodbijane odločbe pisni prispevki, ki so vsebovani v zahtevanem dokumentu, niso bili predmet poglobljenih razprav znotraj delovne skupine Sveta. Ker se s predlogi v zahtevanem dokumentu želijo okrepiti izjeme, ki jih določa Uredba št. 1049/2001, naj bi poleg tega bilo razumno, da se prepreči zunanji pritisk aktivističnih skupin, ki se zavzemajo za preglednost, ki je posebej

škodljiv za možnost delegacij, da svobodno predstavljajo in branijo svoja uvodna stališča in ki zato škodi iskrenosti razprav znotraj Sveta.

54 V zvezi z vsebino zahtevanega dokumenta Svet trdi, da vsebuje predloge, s katerimi se želi z izključitvijo s področja uporabe predlagane uredbe in z okrepitvijo izjem v veljavni uredbi okrepiti varstvo pravnih mnenj, postopkov za ugotavljanje kršitev in osebnih podatkov. Po mnenju Sveta so ti predlogi posebej kontroverzni, ne zgolj zato, ker bi bili lahko predmet kritike zaradi omejevanja načela kar največje dostopnosti dokumentov, ampak tudi zato, ker bi jih bilo mogoče razumeti, kot da se z njimi omejuje široka razlaga, ki jo je sodišče Unije priznalo glede načela preglednosti. Te predloge bi bilo tako zelo težko braniti pred javnim mnenjem, posebej če bi bili iztrgani iz zakonodajnega okvira.

Presoja Splošnega sodišča

55 Upoštevajoč cilje Uredbe št. 1049/2001, zlasti okoliščino, na katero opozarja njena uvodna izjava 2, da pravica dostopa javnosti do dokumentov institucij prispeva k demokratičnosti teh institucij, ter dejstvo, da je namen navedene uredbe, kot je opredeljen v uvodni izjavi 4 in členu 1, javnosti podeliti kar se da razsežno pravico do dostopa, je treba izjeme od navedene pravice, našteje v členu 4 te uredbe, razlagati in uporabljati strogo (sodba Sodišča z dne 18. decembra 2007 v zadevi Švedska proti Komisiji, C-64/05 P, ZOdl., str. I-11389, točka 66).

56 Podelitev kar se da razsežnega dostopa javnosti tako pomeni pravico, da se ji razkrije celotna vsebina zahtevanih dokumentov, pri čemer se lahko ta pravica omeji le ob strogi uporabi izjem, ki jih določa Uredba št. 1049/2001. Če se ena od izjem nanaša zgolj na del zahtevanega dokumenta, se preostali deli dokumenta razkrijejo. Ob teh pogojih je s preglednostjo državljanom omogočeno, da bolj sodelujejo v postopku odločanja, in zagotovljeno, da uprava deluje bolj legitimno, je učinkovitejša in bolj odgovorna državljanom v demokratičnem sistemu.

57 Kot je razsodilo Sodišče, imajo ti preudarki očitno posebno težo, kadar Svet deluje kot zakonodajni organ, kar je razvidno iz uvodne izjave 6 Uredbe št. 1049/2001, v skladu s katero se prav v takem primeru zagotovi širši dostop do dokumentov. S preglednostjo v teh primerih se krepi demokracija, tako da se državljanom omogoča izvajanje nadzora nad vsemi informacijami, ki so bile podlaga za zakonodajni akt. Možnost državljanov, da poznajo temelje zakonodajnih ukrepov, je namreč pogoj, da lahko učinkovito izvajajo svoje demokratične pravice (sodba Sodišča z dne 1. julija 2008 v združenih zadevah Švedska in Turco proti Svetu, C-39/05 P in C-52/05 P, ZOdl., str. I-4723, točka 46).

58 Poleg tega je treba opozoriti, da mora Svet na podlagi člena 207(3), drugi pododstavek, ES določiti primere, v katerih ga je treba obravnavati kot zakonodajni organ, da bi bil v teh primerih omogočen boljši dostop do dokumentov (zgoraj v točki 57 navedena sodba Švedska in Turco proti Svetu, točka 47).

59 Sicer pa zgolj okoliščina, da dokument zadeva interes, ki je varovan z eno od izjem, ne sme zadoščati, da se upraviči njena uporaba (sodba Splošnega sodišča z dne 13. aprila 2005 v zadevi Verein für Konsumenteninformation proti Komisiji, T-2/03, ZOdl., str. II-1121, točka 69). Taka uporaba je lahko načeloma upravičena le ob predpostavki, da je institucija predhodno

presodila, ali bi bil z dostopom do dokumenta lahko konkretno in dejansko ogrožen varovani interes. Poleg tega mora biti tveganje ogrožitve varovanega interesa razumno predvidljivo, in ne zgolj hipotetično (zgoraj v točki 57 navedena sodba Švedska in Turco proti Svetu, točka 43, in sodba Splošnega sodišča z dne 11. marca 2009 v zadevi Borax Europe proti Komisiji, T-166/05, neobjavljena v ZOdl., točka 50).

60 V tem primeru mora Svet tehtati poseben interes, ki ga je treba zavarovati z nerazkritjem dela zahtevanega dokumenta, in sicer imen avtorjev predlogov, in splošni interes, da se ta dokument ob upoštevanju koristi, ki izvirajo iz večje preglednosti zakonodajnega postopka, razkrije v celoti. Ni sporno, da je bil zahtevani dokument sprejet v okviru izvajanja zakonodajne funkcije Sveta. Člen 7, prvi odstavek, poslovnika tako določa, da „Svet odloča kot zakonodajni organ v smislu drugega pododstavka člena 207(3) [...] ES, kadar sprejema predpise, ki so pravno zavezujoči v državah članicah ali za njih, v obliki uredb, direktiv, okvirnih sklepov ali sklepov in odločb, na podlagi ustreznih določb Pogodb, z izjemo razprav, ki so namenjene sprejetju notranjih ukrepov, administrativnih ali proračunskih aktov, aktov, ki se nanašajo na medinstitucionalne ali mednarodne odnose, ali aktov, ki niso zavezujoči (kakor so sklepi, priporočila ali resolucije)“.

61 Po preučitvi dokumenta, ki ga je Svet priložil prvotnemu odgovoru, je mogoče ugotoviti, da je v zahtevanem dokumentu obširno navedena vsebina predlogov, ki so jih znotraj delovne skupine „Informacije“ Sveta dale štiri delegacije držav članic, da bi spremenile ali uporabile drugačno dikcijo določb predloga uredbe o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije. V zahtevanem dokumentu so obširno navedeni tudi razlogi, ki so jih predstavniki držav članic navedli v utemeljitev svojih predlogov. V tej fazi zakonodajnega postopka, ki še poteka, je bil zavrnjen zgolj dostop do informacij, iz katerih bi bilo mogoče ugotoviti, katere štiri države članice so dale predloge za dopolnitev ali spremembo besedila. Svet opozarja, da so na podlagi njegove uveljavljene prakse te informacije načeloma dane na voljo javnosti šele po sprejetju uredbe, na katero se nanaša predlog Komisije (glej točko 43 zgoraj).

62 Iz izpodbijane odločbe je razvidno, da je izjema, na katero se sklicuje zaradi zavrnitve dostopa do informacij glede identitete avtorjev predlogov, člen 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št 1049/2001, v skladu s katerim se dostop do dokumenta, ki ga je institucija pripravila ali prejela za notranjo rabo in se nanaša na zadevo, o kateri institucija ni odločala, zavrne, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

63 V izpodbijani odločbi Svet navaja več razlogov, s katerimi upravičuje uporabo te izjeme. Glavni razlog je, da bi se z razkritjem zadevnih informacij zmanjšal manevrski prostor delegacij za doseg kompromisa, kar bi zato omajalo zmožnost Sveta za doseg sporazuma. V utemeljitev te navedbe Svet navaja dve posebni okoliščini. Prva se nanaša na to, da so zadevne razprave v okviru Sveta preliminarne, medtem ko se druga nanaša na občutljivost predlogov, ki so jih dali predstavniki držav članic. Svet trdi tudi, da bi bilo ob razkritju zadevnih informacij mogoče predvideti, da bi v bodoče ustno izražanje prevladalo nad pisnim, kar bi oslabilo splošno preglednost postopka odločanja.

64 Poleg tega, kot trdi Svet v svojih vlogah in v odgovorih na vprašanja Splošnega sodišča o tem, je treba pri prikazu in presoji dejanskih učinkov, ki bi ga imelo razkritje informacij glede

identitete avtorjev predlogov na zadevni postopek odločanja, upoštevati razkritje celotne različice zahtevanega dokumenta na spletnem mestu organizacije Statewatch, ki se je zgodilo ob sprejetju tega dokumenta, in sicer 26. novembra 2008.

65 Tako postopka odločanja ne bi resno oslabilo razkritje vsebine različnih predlogov, ki so jih med zakonodajnim postopkom dale delegacije držav članic, ampak zgolj razkritje informacij glede identitete avtorjev teh predlogov. Ta možnost resne oslabitve, ki jo domneva Svet in ki naj bi bila dokazana z nepredvidenim razkritjem informacij glede identitete avtorjev predlogov, bi obstajala, le dokler se bo razpravljalo o zadevnem zakonodajnem aktu. V tej zadevi je tako treba ugotoviti, ali iz razlogov, ki jih navaja Svet, razkritje informacij glede identitete avtorjev v zahtevanem dokumentu vsebovanih predlogov, preden Svet sprejme odločitev, resno slabi postopek odločanja te institucije.

66 Vendar je treba ugotoviti, da v tem primeru Svet ni pravno in dejansko zadostno dokazal, da bi razkritje informacij glede identitete avtorjev v zahtevanem dokumentu vsebovanih predlogov resno oslabilo postopek odločanja glede predloga za spremembo Uredbe št. 1049/2001, ki poteka.

67 V zvezi z utemeljitvami Sveta za zatiranje resno oslabitev zakonodajnega postopka, ki poteka, zaradi zmanjšanega manevrskega prostora delegacij je treba ugotoviti, da te utemeljitve ne pomenijo dovolj resnega in razumno predvidljivega tveganja, zaradi katerega bi bila upravičena uporaba izjeme, ki jo določa člen 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

68 Na splošno Svet trdi, da bi imenovanje delegacij, ki so predlagale dopolnila ali spremembe, ko še ni sprejel odločitve, ukoreninilo njihova stališča, ker bi imele manj možnosti za to, da bi jih med poznejšimi razpravami spremenile in da bi pred javnostjo upravičile kompromisno rešitev, ki bi lahko pomenila odklon od njihovih prvotnih stališč (glej točko 43 zgoraj). V odgovor na prvo vprašanje Splošnega sodišča Svet navaja tudi, da je razkritje imen delegacij, ki so podale v zahtevanem dokumentu navedene predloge, s strani organizacije Statewatch povzročilo, da te delegacije ali drugi, ki bi morda želeli predlagati omejitev ali zmanjšanje preglednosti, tega ne počnejo več zaradi strahu pred morebitnim pritiskom javnega mnenja (glej točko 49 zgoraj). Drugače povedano, neposredni pritisk javnosti naj bi bil tak, da delegacije Svetu ne morejo več dajati predlogov v smeri omejitve preglednosti.

69 Te trditve niso dovolj utemeljene, da bi bila na njihovi podlagi upravičena zavrnitev razkritja identitete avtorjev različnih predlogov, ki morajo v sistemu, ki temelji na načelu demokratične legitimnosti, javnosti odgovarjati za svoja dejanja. Glede tega je treba opozoriti, da dostop javnosti do celotne vsebine dokumentov Sveta, kamor v tem primeru spada tudi identiteta avtorjev različnih predlogov, pomeni načelo, zlasti v okviru postopka, v katerem institucije delujejo kot zakonodajni organ, izjeme pa je treba razlagati in uporabljati strogo (glej točke od 55 do 57 zgoraj). Namreč, da bi državljani lahko uresničevali demokratične pravice, morajo imeti možnost, da lahko podrobno spremljajo postopek odločanja znotraj institucij, ki sodelujejo v zakonodajnem postopku, in da imajo dostop do vseh upoštevnihih informacij. Imenovanje delegacij držav članic, ki dajo predloge med uvodnimi razpravami, ne preprečuje, da te delegacije ob upoštevanju teh razprav dajo nove predloge, če prvotni ne odražajo več njihovih stališč. Že po naravi se predlog da, da se o njem razpravlja, pa če je dan anonimno ali ne, in

nikakor ni nujno, da v nadaljevanju razprave ostane nespremenjen, če je znana identiteta njegovega avtorja. Prav tako lahko javno mnenje brez dvoma sprejme, da utegne avtor predloga pozneje spremeniti njegovo vsebino.

70 Trditve, ki jih glede tega navaja Svet, so preveč abstraktne. Temeljijo na nedokazani izhodiščni predpostavki, da bi vsaka omejitev preglednosti izzvala nasprotovanje javnosti. Pravila glede preglednosti so vedno temeljila na načelu, ki je pravica javnosti do dostopa do dokumentov Parlamenta, Sveta in Komisije, ki ga dopolnjujejo številne izjeme z različnim obsegom in pomembnostjo. Institucije, države članice in javno mnenje zato nujno upoštevajo obe strani tehtnice, načelo in izjeme, ko se izrekajo o vprašanih preglednosti. Čeprav je mogoče, da sta delegacija ene države članice v Svetu ali del javnosti bolj naklonjena načelu preglednosti, je prav tako mogoče, da sta neka druga delegacija ali ločen del javnosti bolj naklonjena krepitvi izjem od tega načela.

71 V tem smislu je treba ugotoviti, da Svet ne navaja nobenega razloga, na podlagi katerega bi bilo mogoče razumeti, zakaj bi bilo nujno ohraniti skrito identiteto delegacij, ki bi želele dati predloge v smeri omejitve načela preglednosti, ker bi ti lahko naleteli na nasprotovanje dela javnosti.

72 Natančneje, po preučitvi različnih javno dostopnih dokumentov, ki se nanašajo na zadevni zakonodajni postopek, ki poteka, je mogoče ugotoviti, da so delegacije različnih držav članic po nedovoljenem razkritju informacij glede identitete avtorjev spornih predlogov s strani organizacije Statewatch dale več predlogov. Na primer, iz javne različice dokumenta št. 9716/09 z dne 11. maja 2009, ki ga navaja Svet, je razvidno, da je neimenovana delegacija dala predlog, s katerim je želela razširiti izjemo od načela preglednosti glede sodnih postopkov, tako da bi bili z njo zajeti tudi arbitražni postopki in postopki reševanja sporov. Ta predlog je še bolj omejujoč kot besedilo, ki ga je predlagala Komisija.

73 Poleg tega, glede mogočih sklepanj o razpravi med predstavniki vlade Združenega kraljestva in odborom „Evropska unija“ z dne 18. marca 2009 je treba ugotoviti, da z vsebino te razprave ni mogoče utemeljiti trditve Sveta, da je z nedovoljenim razkritjem informacij glede identitete avtorjev spornih predlogov s strani organizacije Statewatch dokazan negativen učinek na iskrenost in izčrpnost razprav znotraj delovne skupine Sveta, zaradi katerega ne bi bilo mogoče približanje mnenj delegacij (glej točko 50 zgoraj). Namreč, z besedami tega predstavnika države članice, da v bistvu ni jasno, ali bi te razprave in stališča, ker so iztrgani iz konteksta, imeli kakršno koli korist, in da bi to lahko povzročilo zmedo, ni dokazana taka oslabitev postopka odločanja.

74 Poleg tega abstraktno in splošno mnenje predstavnika vlade Združenega kraljestva ne zadošča za obstoj resne oslabitve zadevnega zakonodajnega postopka, zlasti ob upoštevanju pomembnosti obravnavanih vprašanj za državljane Unije in neobstoja drugih elementov v spisu, s katerimi bi bilo mogoče ugotoviti odzive delegacij držav članic, medijev in javnosti na nedovoljeno razkritje informacij glede identitete avtorjev spornih predlogov. Tako na podlagi nobenega elementa v spisu ni mogoče ugotoviti večjega odziva od tistega, ki bi ga lahko pri javnosti razumno pričakoval kateri koli član zakonodajnega organa, ki je predlagal spremembo predloga zakona.

75 Glede trditve, da bi bilo treba pri presoji resnosti tveganja za zmanjšanje manevrskega prostora delegacij upoštevati preliminarnost razprav, ki potekajo, ni sporno, da so bili sporni predlogi dani med razpravo v zakonodajnem postopku, ki še poteka. Predlog Komisije je bil vložen 30. aprila 2008, predlogi sprememb ali drugačne dikcije pa so bili dani na seji delovne skupine Sveta 25. novembra 2008. Razprave o teh predlogih niso končane in vsekakor Svet ni sprejel odločitve o obravnavanih vprašanjih.

76 Vseeno zaradi same preliminarnosti razprav o predlogu uredbe Komisije ni upravičena uporaba izjeme, ki jo določa člen 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001. V tej določbi se namreč ne razlikuje, v kateri fazi so razprave. S to določbo so na splošno zajeti dokumenti, ki se nanašajo na zadevo, o kateri institucija „[še] ni odločala“, v nasprotju s členom 4(3), drugi pododstavek, ki se nanaša na primer, v katerem je institucija že sprejela odločitev. V tem primeru zaradi preliminarnosti razprav, ki potekajo, ter zaradi dejstva, da o teh predlogih še ni bil dosežen dogovor ali kompromis znotraj Sveta, ni mogoče ugotoviti resne oslabitve postopka odločanja.

77 V zvezi s trditvijo, da bi bilo treba upoštevati posebno občutljivost predlogov, ki so jih dale delegacije držav članic v tej zadevi (glej točko 44 zgoraj), je treba ugotoviti, da so različni predlogi sprememb ali drugačne dikcije, ki so jih dale delegacije štirih držav članic in so navedeni v zahtevanem dokumentu, običajen del zakonodajnega postopka, ki seveda zadeva državljane, na katere bo ta postopek vplival, toliko bolj, ker se ta zadeva nanaša na predlog zakonodaje glede pravice državljanov, da sodelujejo v tem postopku. V tej fazi te delegacije zgolj predstavljajo svoje preference in mnenja o določenih vprašanjih, kot je nujnost varovanja pravnih mnenj ali dokumentov, poslanih Sodišču.

78 V nasprotju s trditvami Sveta brez predložitve primerov, s katerimi bi bilo dokazano, da bi zadevni predlogi naleteli na sovražen sprejem pri medijih ali da bi pri javnosti povzročili ostre kritike, na kar se ta sklicuje, ta vprašanja niso „posebej občutljiva“ v smislu, da bi bil v primeru razkritja identitete avtorjev predlogov ogrožen temeljni interes Unije ali držav članic. Glede tega je treba opozoriti, da v tem primeru ne gre za vsebino predlogov, ki so jih dale delegacije držav članic, ampak zgolj za razkritje imen teh delegacij v tej fazi zakonodajnega postopka. Poleg tega je za demokratične razprave značilno, da predlog za spremembo osnutka uredbe, ki je splošna in v celoti zavezujoča ter ki se neposredno uporablja v vseh državah članicah, lahko pri javnosti in v medijih izzove tako pozitivne kot negativne kritike. Nazadnje, Uredba št. 1049/2001 v členu 9 določa poseben postopek, ko je dokument, do katerega se zahteva dostop, mogoče opredeliti kot „dokument občutljive narave“, pri čemer se Svet v tej zadevi ne sklicuje na tako obravnavanje. Zato se z domnevno občutljivostjo predlogov, ki so jih dale države članice in ki so vsebovani v zahtevanem dokumentu, ne more upravičiti uporaba člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

79 V zvezi z navedbo Sveta, da je zamuda te institucije, da bi se izrekla o predlogu uredbe Komisije, povezana s težavami, ki jih je povzročilo razkritje informacij glede identitete avtorjev predlogov, je treba ugotoviti, da se trajanje tega zakonodajnega postopka lahko pojasni s številnimi drugimi razlagami politične in pravne narave, kot so določitev prerogativ Sveta in Parlamenta na področju soodločanja po začetku veljave Lizbonske pogodbe, izidi volitev v Evropski parlament in začetek delovanja nove Komisije.

80 Zato je treba ugotoviti, da tveganje za zmanjšanje maneverskega prostora predstavnikov držav, na katero se sklicuje Svet v okviru zakonodajnega postopka, ki poteka, ne pomeni resne oslabilve postopka odločanja Sveta na podlagi izjeme, ki jo določa člen 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 (glej točko 59 zgoraj). Taka oslabilvev ni prikazana v izpodbijani odločbi niti ni drugače razvidna iz elementov spisa.

81 V zvezi s trditvami, da bi bilo zaradi razkritja identitete avtorjev predlogov mogoče predvideti, da bi v prihodnje prevladalo ustno izražanje (glej točko 45 zgoraj), je treba ugotoviti, da način, na katerega predstavniki držav članic predlagajo spremembe ali drugačno dikcijo predloga uredbe, ne vpliva na prakso Sveta glede sporočanja vsebine predlogov, da se o njih lahko razpravlja. Kar zadeva zadevni zakonodajni postopek, je generalni sekretariat pripravil dokument, v katerem so povzeti različni predlogi držav članic, da bi se delovna skupina Sveta lahko o njih izrekla. Na primer, iz preučitve dokumenta 10859/1/09 REV, na katerega se sklicuje Svet, da bi dokazal po njegovem mnenju spremembo njegove prakse, je razvidno, da generalni sekretariat Sveta v dokumentih, ki jih pošilja za spremljanje napredka razprav, navaja tako pisne kot ustne predloge, ki jih dajejo delegacije različnih držav članic. V tem primeru tako tveganje, da bi nad pisnim prevladalo ustno izražanje, ne pomeni resne oslabilve postopka odločanja Sveta na podlagi izjeme, ki jo določa člen 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

82 Nazadnje, v zvezi z navedbo Sveta, da se je praksa njegovega generalnega sekretariata med 26. januarjem 2009, ko so bila v dokumentu št. 5671/09 še navedena imena delegacij, ki so dale pripombe in predloge k predlogu Komisije, in med 22. julijem 2009, ko v dokumentu 10859/1/09 REV 1 ni več navedeno, katere delegacije so dale pripombe in predloge k predlogu Komisije, ampak so v njem uporabljeni izrazi „več delegacij“, „druge delegacije“ ali „veliko delegacij“, ne da bi bila razkrita imena zadevnih delegacij, spremenila po tem, ko je organizacija Statewatch javnosti brez dovoljenja razkrila informacije glede identitete avtorjev predlogov (glej točko 51 zgoraj), je treba ugotoviti, da se ta sprememba prakse lahko pojasni tudi z dejstvom, da je tožeča stranka vložila tožbo, s katero prereka zakonitost izpodbijane odločbe, s katero ji je bil zavrnjen dostop do teh informacij. Glede tega je treba ugotoviti, da je v odgovor na vprašanje Splošnega sodišča Svet na obravnavi navedel, da ta sprememba prakse ne velja za vse zakonodajne postopke, ampak zgolj za postopek v zvezi s predlogom uredbe, na katerega se nanaša zahtevani dokument.

83 V vsakem primeru neposredna vzročna zveza med razkritjem imen delegacij, ki so dale predloge, javnosti in resno oslabilvijo njegovega postopka odločanja, na katero se sklicuje Svet, ni nikakor dokazana z dokumenti, na katere se glede tega sklicuje Svet. Namreč, v nasprotju s trditvami Sveta je iz dokumenta 10859/1/09 REV 1 razvidno, da so delegacije še vedno navedene poimensko v izvirni različici in prikrite v različici za javnost ter da se te omembe nanašajo tako na pretekle reference glede predlogov, ki so bili na primer podani v zahtevanem dokumentu, kot tudi na predloge, ki so jih te delegacije dale pozneje. Poleg tega je tožeča stranka na obravnavi navedla – čemur Svet ni nasprotoval – da uporaba zgoraj navedenih izrazov s strani generalnega sekretariata ni nobena novost.

84 Iz vsega navedenega je razvidno, da je Svet kršil člen 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, ko je v izpodbijani odločbi nasprotoval razkritju informacij glede identitete avtorjev

predlogov, ker naj bi to resno oslabilo njegov postopek odločanja iz razlogov, ki so navedeni v tej odločbi.

85 Zato je treba izpodbijano odločbo razglasiti za nično, pri čemer ni treba preučiti, niti ali obstaja prevladujoč javni interes, na podlagi katerega bi bilo upravičeno razkritje teh informacij, niti drugi tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev obveznosti obrazložitve.

Stroški

86 V skladu s členom 87(2) Poslovnika Splošnega sodišča se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Svet s svojimi predlogi ni uspel, zato nosi svoje stroške in v skladu s predlogi tožeče stranke stroške, ki jih je ta priglasila.

87 V skladu s členom 87(4), prvi pododstavek, Poslovnika Splošnega sodišča države članice, ki se kot intervenientke udeležijo postopka, nosijo svoje stroške. Helenska republika in Združeno kraljestvo zato nosita svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (tretji senat)

razsodilo:

- 1. Odločba Sveta Evropske unije z dne 26. februarja 2009, s katero je bil zavrnjen dostop do nekaterih informacij v zabeležki z dne 26. novembra 2008 glede predloga uredbe o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije, se razglasi za nično.**
- 2. Svet nosi svoje stroške in stroške, ki jih je priglasilo združenje Access Info Europe.**
- 3. Helenska republika in Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska nosita svoje stroške.**

Azizi

Cremona

Frimodt Nielsen

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 22. marca 2011.

Podpisi

* Jezik postopka: angleščina.