



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
PEDRA CRUZA VILLALÓNA  
od 16. svibnja 2013.<sup>1</sup>

**Predmet C-280/11 P**

**Vijeće Europske unije  
protiv**

**Access Info Europe**

„Žalba – Uredba (EZ) br. 1049/2001 – Pravo na pristup dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije – Djelovanje Vijeća u njegovoj ‚zakonodavnoj funkciji‘ – Napomena glavnog tajništva Vijeća o prijedlozima podnesenim u okviru revizije same Uredbe (EZ) br. 1049/2001 – Uskrata pristupa podacima koji se odnose na identitet država članica koje su podnijele prijedloge“

1. Ovom žalbom postavlja se pitanje može li Vijeće, u skladu s odredbama Uredbe (EZ) br. 1049/2001<sup>2</sup> o javnom pristupu dokumentima institucija uskratiti pristup podacima koji se odnose na identitet država članica koje su podnijele prijedloge izmjena u okviru zakonodavnog postupka izmjene upravo navedene uredbe.

2. U svojoj presudi od 22. ožujka 2011., *Access Info Europe/Vijeće*<sup>3</sup>, Opći je sud na pitanje odgovorio niječno, zbog čega je Vijeće podnijelo ovu žalbu, čime je Sud dobio priliku da produbi svoju sudsku praksu u vezi s izuzećem od otkrivanja dokumenata iz članka 4. stavka 3. Uredbe br. 1049/2001.

3. Konkretnije, ovaj predmet Sudu daje mogućnost da po prvi put precizira osobit napor u pogledu transparentnosti koja se od institucija zahtijeva Uredbom br. 1049/2001, ne samo kad iste djeluju u svojoj zakonodavnoj funkciji, kao što je to bio slučaj u predmetu *Švedska i Turco/Vijeće*<sup>4</sup>, nego i tijekom samog zakonodavnog postupka.

### **I. Pravni okvir**

4. U uvodnoj izjavi 6. Uredbe br. 1049/2001 navodi se sljedeće:

„Širi pristup dokumentima trebalo bi odobriti u slučaju kad institucije djeluju u svom zakonodavnom svojstvu, uključujući i prenesene ovlasti, štiteći istodobno djelotvornost postupka odlučivanja institucija. Takvi bi dokumenti trebali biti izravno dostupni u najvećoj mogućoj mjeri.“

1 — Izvorni jezik: španjolski

2 — Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.)

3 — Predmet T-233/09, Zb. str. II-1073.

4 — Presuda od 1. srpnja 2008. (C-39/05 P i C-52/05 P, Zb. str. I-4723.). U tom je predmetu sporni dokument bilo mišljenje pravne službe Vijeća koje se odnosilo na prijedlog direktive samog Vijeća. Prema tome, radilo se o internom dokumentu koji je prethodio zakonodavnom postupku.

5. Članak 1. točka (a) te uredbe utvrđuje da je njezina svrha „definirati načela, uvjete i ograničenja na temelju javnog ili privatnog interesa kojima se uređuje pravo na pristup dokumentima Europskoga parlamenta, Vijeća i Komisije [...] predviđeno u članku 255. Ugovora o EZ-u tako da se osigura najširi mogući pristup dokumentima”.

6. U skladu s člankom 4. stavkom 3. drugim podstavkom Uredbe br. 1049/2001 „[p]ristup dokumentu koji sadrži mišljenja za internu uporabu kao dio rasprava i preliminarnih konzultacija u dotičnoj instituciji odbija se čak i nakon što je odluka donesena ako njegovo otkrivanje može ozbiljno ugroziti proces odlučivanja institucije, osim ako za njegovo otkrivanje ne postoji prevladavajući javni interes”.

## II. Okolnosti

7. Access Info Europe (AIE) udruga je sa sjedištem u Madridu (Španjolska) koja je 3. prosinca 2008., u skladu s Uredbom br. 1049/2001, od Vijeća zatražila pristup napomeni glavnog tajništva Vijeća od 26. studenoga 2008. „radnoj skupini” koju je Vijeće osnovalo tijekom izmjene navedene Uredbe br. 1049/2001. U toj su napomeni (u daljnjem tekstu: traženi dokument) sadržani različiti prijedlozi izmjena ili novog teksta koje je više država članica iz napomene podnijelo 25. studenoga 2008. na sastanku radne skupine.

8. Vijeće je 17. prosinca 2008. tužitelju odobrilo djelomičan pristup traženom dokumentu, uklonivši pritom upućivanja na identitet svih država članica koje su sastavile pojedine prijedloge. Kako bi opravdalo uskratu tih pojedinosti, Vijeće je navelo da bi njihovo otkrivanje ozbiljno ugrozilo proces odlučivanja te da za otkrivanje ne postoji prevladavajući javni interes, što u konačnici omogućuje primjenu izuzeća od prava na pristup dokumentima predviđenog člankom 4. stavkom 3. Uredbe br. 1049/2001.

9. To je stajalište potvrđeno Odlukom od 26. veljače 2009. (u daljnjem tekstu: sporna odluka).

10. Pritom valja odmah na početku imati na umu da je organizacija „Statewatch” na svojoj internetskoj stranici otkrila cjeloviti tekst traženog dokumenta već na dan njegovog donošenja (26. studenoga 2008.). Vijeće nije prethodno odobrilo navedeno otkrivanje te tvrdi da za njega nije znalo u trenutku donošenja sporne odluke.

11. AIE je Općem sudu podnio tužbu za poništenje sporne odluke.

## III. Presuda Općeg suda

12. Tužba za poništenje usvojena je presudom od 22. ožujka 2011. Nakon što je podsjetio na načela kojima se uređuje pristup dokumentima (točke 55. do 58.), Opći je sud najprije naveo da je izuzeće od prava na pristup opravdano samo ako postoji konkretna i stvarna opasnost od ugrožavanja interesa zaštićenog tim izuzećem (točke 59. i 60.).

13. Opći je sud navedena načela primijenio u spornom slučaju te ispitao razloge na koje se Vijeće pozvalo kako bi opravdalo uskratu pristupa. Kao prvo, razlog koji se odnosi na smanjenje manevarskog prostora izaslanstava država članica u slučaju objavljivanja njihovih stajališta tijekom pripremnih radnji, jer bi to moglo dovesti do pritiska javnog mnijenja što bi izaslanstvima ograničilo slobodu. Opći je sud u tom pogledu odgovorio da načelo demokratskog legitimiteta podrazumijeva odgovornost za vlastite postupke, osobito tijekom zakonodavnog postupka (točke 68. do 74.).

14. Kao drugo, Opći je sud odbio prihvatiti to da je prethodna priroda rasprava koje su u tijeku odlučujući čimbenik za ocjenu opasnosti od ugrožavanja postupka odlučivanja (točke 75. i 76.).

15. Nadalje, pobijanom se presudom isključuje mogućnost uzimanja u obzir posebne osjetljivosti prijedlogâ koje podnose izaslanstva država članica. Radilo se o prijedlozima izmjena Uredbe br. 1049/2001 koji su po svojoj prirodi dio demokratskog zakonodavnog postupka i čiji je sadržaj javan, a jedino je pitanje u toj raspravi smije li se saznati tko su im autori (točke 77. i 78.).

16. Kao četvrto, Opći je sud odbio argument da su razlog neuobičajeno dugom trajanju postupka izmjene Uredbe br. 1049/2001 teškoće nastale zbog neovlaštenog otkrivanja radnih dokumenata (točka 79.).

17. U konačnici, i u vezi s neovlaštenim otkrivanjem, Opći je sud istaknuo da je Vijeće nakon tog otkrivanja objavilo dokument u kojem se, osim prijedloga izmjene Uredbe, navode i identiteti izaslanstava (točke 82. i 83.).

#### **IV. Žalba**

18. Vijeće je 31. svibnja 2012. podnijelo žalbu protiv presude Općeg suda.

19. Žalba se temelji na trima žalbenim razlozima.

20. Prvi žalbeni razlog odnosi se na navodnu povredu članka 4. stavka 3. Uredbe br. 1049/2001. Prema mišljenju Vijeća, Opći sud nije na odgovarajući način odvagao suprotstavljena prava i interese.

21. Drugi žalbeni razlog odnosi se na navodnu povredu sudske prakse Suda u području pristupa. Vijeće smatra da je Opći sud trebao uzeti u obzir sudsku praksu koja u svrhu uskrate otkrivanja određenih kategorija dokumenata dopušta pozivanje na opće razloge.

22. Treći žalbeni razlog, povezan s navodnom pogreškom koja se tiče prava, podijeljen je u tri dijela. Kao prvo, Vijeće tvrdi da je Opći sud zahtijevao dokaz o stvarnom ugrožavanju interesa zaštićenog izuzećem iz članka 4. stavka 3. Uredbe br. 1049/2001. Kao drugo, Vijeće navodi da u pobijanoj presudi, prilikom ocjene opasnosti od ozbiljnog ugrožavanja postupka odlučivanja zbog otkrivanja identiteta izaslanstava, u obzir nije uzeta uloga faze u kojoj je bila rasprava. Kao treće i posljednje, Vijeće tvrdi da u obzir nije uzeta osjetljivost traženog dokumenta.

#### **V. Postupak pred Sudom**

23. Pisana očitovanja podnijeli su AIE, češka, španjolska i grčka vlada te Europski parlament, pri čemu je AIE odgovorio na navode Europskog parlamenta te češke i španjolske vlade, a Vijeće na navode Europskog parlamenta.

24. Na raspravi održanoj 21. veljače 2013. prisustvovali su Vijeće, AIE, češka, španjolska, francuska i grčka vlada te Europski parlament.

25. U vezi s prvim žalbenim razlogom, Vijeće, koje podupiru češka, španjolska, francuska i grčka vlada, navodi da je Opći sud dao prevelik značaj načelu transparentnosti nauštrb zahtjevâ povezanih s načelom učinkovitosti zakonodavnog postupka Vijeća, koje zahtijeva veliku fleksibilnost kako bi države članice mogle promijeniti svoja početna stajališta, čime se u najvećoj mogućoj mjeri omogućuje postizanje zajedničkog stajališta. U svakom slučaju, češka, francuska i španjolska vlada smatraju da je pristup sadržaju dokumenta dovoljan kako bi se zajamčila demokratska rasprava te da u tu svrhu nije potrebno otkrivanje identiteta izaslanstava. AIE na prethodno navedeno odgovara da Vijeće, s jedne strane, upućuje na sudsku praksu Suda, a s druge kritizira točke pobijane presude kojima se sudska praksa provodi. Prema njegovom mišljenju, koje je jednako onom Europskog parlamenta, Opći je sud na odgovarajući način odvagao predmetne interese.

26. U vezi s drugim žalbenim razlogom, Vijeće smatra, u čemu ga podupire grčka vlada, da argumentacija Općeg suda nije spojiva sa sudskom praksom, koja radi uskrate pristupa određenim kategorijama dokumenata dopušta pozivanje na opća razmatranja. AIE pak tvrdi da se u tom žalbenom razlogu izrijekom ne navodi nijedna konkretna točka pobijane presude i da je stoga nedopušten. U svakom slučaju tvrdi, u čemu ga podupire Europski parlament, da Vijeće ni u jednom trenutku nije pojasnilo na kojoj se općoj pretpostavci temelji uskrata pristupa, pri čemu ne postoji nijedna odredba ili načelo koji bi u predmetnom slučaju mogli opravdati pretpostavku povjerljivosti, tim više što je riječ o dokumentima koji su dio zakonodavnog postupka.

27. U vezi s trećim žalbenim razlogom, Vijeće, koje podupiru španjolska i grčka vlada, tvrdi (prvi dio žalbenog razloga) da Sud od njega nije smio zahtijevati dokaz o stvarnom ugrožavanju interesa zaštićenog izuzećem iz članka 4. stavka 3. Uredbe br. 1049/2001, nego je, prema njegovom mišljenju, samo bilo dovoljno utvrditi da postoji opasnost od ugrožavanja. AIE i Europski parlament tvrde da Opći sud nije zahtijevao dokaz o stvarnom ugrožavanju, nego je svoje ispitivanje ograničio na to, kao što je tvrdilo i sâmo Vijeće, je li postupku prouzročena stvarna šteta zbog neovlaštenog otkrivanja identiteta izaslanstava.

28. Vijeće, koje podupiru francuska i grčka vlada (drugi dio žalbenog razloga), također tvrdi da prilikom ocjene opasnosti od ozbiljnog ugrožavanja postupka odlučivanja otkrivanjem identiteta izaslanstava u obzir nije uzeta faza u kojem je bila rasprava. Prema njegovom mišljenju, u početnim je fazama izaslanstvima potrebno ostaviti širok prostor za pregovaranje kako bi mogla raspravljati bez pritiska javnosti. AIE na to odgovara da je taj argument nedopušten jer je po prvi put iznesen u žalbi. U svakom slučaju, AIE smatra da je transparentnost osobito potrebna u prvim fazama postupka, jer bi javna rasprava bila bespotrebna kad bi je se provelo tek nakon što su izaslanstva već postigla dogovor. Na to ne utječe činjenica da nema razloga zbog kojeg bi identifikacija izaslanstava otežala izmjenu njihovih stajališta.

29. Naposljetku (treći dio žalbenog razloga), Vijeće tvrdi da u obzir nije uzeta osjetljivost traženog dokumenta. Smatra da je ta osjetljivost posljedica činjenice da su se prijedlozi izaslanstava odnosili na izuzeća od načela transparentnosti koja su trebala biti unesena u novu uredbu, a to je pitanje o kojem su se nedavno očitovali sudovi Unije i koje je predmet rasprave i razlog pritiska javnog mnijenja. Dokaz te osjetljivosti mogle bi biti teškoće u postupku izmjene Uredbe, koji je kasnio zbog nepovjerenja što ga je u izaslanstvima izazvalo curenje zahtijevanih informacija, zbog čega im je bilo znatno teže udaljiti se od svojih početnih stajališta, a što ukazuje na relevantnost odluke Vijeća da odbije pristati na njihovo otkrivanje. AIE pak odgovara da Opći sud nije rekao da su „osjetljive” samo one situacije u kojima je u pitanje doveden neki temeljni interes Unije ili njezinih država članica te da Vijeće u ovom slučaju nije detaljno obrazložilo svoje odbijanje, koje se, osim toga, ne odnosi na pravno mišljenje, nego samo na prijedloge izmjena zakonodavnog prijedloga. Osim toga, AIE smatra da je ostatak ovog dijela žalbenog razloga nedopušten jer se odnosi samo na ocjenu Općeg suda u vezi s osjetljivošću informacija. U svakom slučaju, AIE tvrdi, u čemu ga podupire Europski parlament, da je za zakonodavne postupke svojstveno da izazivaju raspravu i omogućuju pritiske, što je upravo i bit transparentnosti i demokracije. U konačnici, AIE niječe da je curenje informacija dovelo do teškoća u postupku izmjene Uredbe ili da je zbog njega došlo do promjene u načinu rada.

## VI. Ocjena

### A. Žalbeni razlozi

30. Iako se žalba temelji na trima žalbenim razlozima, zapravo svi, uz minimalnu promjenu pristupa, sadržavaju samo jedan argument: nepravilnu primjenu izuzeća predviđenog člankom 4. stavkom 3. Uredbe br. 1049/2001.

31. Naime, prigovor iz prvog žalbenog razloga odnosi se na to da je Opći sud povrijedio navedenu odredbu time što nije valjano odvagano suprotstavljena prava i interese, odnosno učinkovitost postupka odlučivanja i pravo na pristup dokumentima. Drugi žalbeni razlog temelji se na povredi sudske prakse Suda u vezi s pristupom određenim kategorijama dokumenata. U konačnici, treći žalbeni razlog odnosi se na pogrešku koja se tiče prava jer u obzir nisu uzeta određena obilježja dokumenta i jer se smatralo da je za izuzeće iz članka 4. stavka 3. potreban konkretan dokaz.

32. Ukratko, sve se vrta oko toga je li Opći sud pravilno ili nepravilno tumačio navedeni članak 4. stavak 3. Uredbe br. 1049/2001. Unatoč tomu, držat ću se formulacije iz žalbe koja se temelji na trima žalbenim razlozima, iako ću se prilikom njihove analize, prema potrebi i radi ekonomičnosti, poslužiti tehnikom upućivanja.

### B. Prigovori u pogledu dopuštenosti nekih žalbenih razloga

33. Iako AIE nije formalno zahtijevao da ih se proglašeni nedopuštenima, istaknuo je da bi se neki žalbeni razlozi mogli proglasiti nedopuštenima jer se u njima precizno ne navode ključni dijelovi pobijane presude. To se odnosi na prva dva žalbena razloga u kojima se Vijeće, prema mišljenju AIE-a, ograničuje na općenitu kritiku presude Općeg suda, bez izričitog upućivanja na njezine konkretne točke. S druge strane, AIE u vezi s drugim dijelom trećeg žalbenog razloga tvrdi da Vijeće, kao prvo, nije precizno navelo koje su to navodne posebnosti njegovog postupka odlučivanja i, kao drugo, da sada po prvi put kao argument iznosi mogućnost da izaslanstva promijene stajališta tijekom postupka odlučivanja. Osim toga, AIE tvrdi i da neka razmatranja Vijeća na određen način predstavljaju poziv Sudu da iznova ispita činjenice koje su bile sporne u prvostupanjskom postupku, osobito u dijelu koji se odnosi na ocjenu osjetljivosti traženog dokumenta i razloga kojima bi se moglo opravdati neuobičajeno dugo trajanje zakonodavnog postupka u tijeku.

34. Unatoč tomu i s obzirom na to da se, kao što sam već naveo, tri žalbena razloga u biti svode na jedan žalbeni razlog, smatram da nijedan od njih ne treba formalno proglasiti nedopuštenim. Bit će dovoljno da se, prema potrebi, navedu nedostaci argumenata koji se sada iznose po prvi put ili kojima se, protivno smislu žalbenog postupka, predlaže preispitivanje činjenica.

### C. Meritum

#### 1. Prvi žalbeni razlog

35. Kao prvo, Vijeće tvrdi da pobijana presuda predstavlja povredu članka 4. stavka 3. Uredbe br. 1049/2001 jer Opći sud nije na odgovarajući način odvagano suprotstavljena prava i interese.

36. Kritika Vijeća prvenstveno se usredotočuje na činjenicu da je Opći sud dao prednost načelu transparentnosti, a ne načelu učinkovitosti postupka odlučivanja Vijeća, ne uzimajući u obzir da je za navedeni postupak potreban prostor za pregovaranje koji nije spojiv sa stupnjem transparentnosti koji zahtijeva Opći sud.

37. Za odgovor na taj prvi žalbeni razlog potrebno je načelno razmotriti postupak u okviru kojeg Vijeće odlučuje kad obnaša svoju zakonodavnu funkciju. Činjenica da Vijeće sudjeluje u postupku zakonodavne prirode uvijek će utjecati na njegov *modus operandi*, koji je uglavnom onaj svojstven međuvladinim institucijama.



a) Kad Vijeće obnaša svoju „zakonodavnu funkciju”

38. Činjenice na kojima se temelji predmetni slučaj prethodile su stupanju na snagu Lisabonskog ugovora, kojim je osnažena „zakonodavna” funkcija Vijeća kao tijela koje je s povijesnog gledišta sudjelovalo *par excellence* u stvaranju prava Unije. Stoga nije riječ o slučaju primjene članka 289. UFEU-a, kojim je sada definirano što je zakonodavni postupak i, dakle, u kojim slučajevima institucije djeluju kao zakonodavna vlast. Riječ je o pitanju u vezi s kojim sâme institucije više nemaju nikakve diskrecijske ovlasti i koje ne ovisi o značenju koje bi se u pojedinačnom slučaju moglo pripisati upućivanju u Ugovoru o EZ-u na postupke iz njegovog članka 251. i 252., od kojih nijedan nije okvalificiran kao „zakonodavni”<sup>5</sup>.

39. Međutim, proces „prihvatanja” pojmova, logike i ideje „zakonodavnog” već je započeo prije Lisabonskog ugovora. Naime, pojam „zakonodavni” već je u Ugovoru iz Amsterdama dobio svoje mjesto u terminologiji Unije. Tako se člankom 207. stavkom 3. drugim podstavkom UEZ-a od Vijeća zahtijevalo da definira „slučajeve u kojima se ima smatrati da ono djeluje u zakonodavnom svojstvu”<sup>6</sup> [neslužbeni prijevod], i to upravo radi omogućivanja ostvarenja prava na pristup dokumentima zajamčenog člankom 255. stavkom 1. UEZ-a. Smatram da je veoma znakovito to što je u Ugovoru iz Amsterdama, s jedne strane, utvrđeno pravo na pristup dokumentima institucija, dok se s druge strane u njemu posebna pozornost posvećuje „zakonodavnoj funkciji” Vijeća. Osim toga, to je učinjeno na način da je navedeno da je primjeren kontekst za ostvarenje prava pristupa upravo onaj u kojem Vijeće ima „zakonodavnu funkciju”, čime je priznata uska veza koja načelno postoji između zakonodavnih postupaka i načela javnosti i transparentnosti<sup>7</sup>.

40. Prema tomu, zbog napretka ostvarenog Lisabonskim ugovorom u tom području ne smije se zanemariti činjenica da taj Ugovor nije prvi u kojemu se pojavljuje, nazovimo ga tako, „terminologija” koja koristi pojam „zakonodavstvo”. Dotadašnje primarno pravo već je po prirodi stvari sadržavalo tu terminologiju, a time i ono što je ona podrazumijevala.

41. S druge strane, valja napomenuti da u području sekundarnog prava upravo Uredba br. 1049/2001 u uvodnoj izjavi 6. upućuje na obvezu odobrenja „[š]ir[eg] pristup[a] dokumentima [...] u slučaju kad institucije djeluju u svom zakonodavnom svojstvu”. Predmetni je slučaj jedan od tih slučajeva, kao što je razvidno iz članka 7. Poslovnika Vijeća koji je bio na snazi u vrijeme kad su nastupile činjenice značajne za ovaj postupak<sup>8</sup> u skladu s kojim „Vijeće djeluje kao zakonodavno tijelo u smislu drugog podstavka članka 207. stavka 3. Ugovora o EZ-u kad donosi propise koji su pravno obvezujući u ili za države članice, u obliku uredbi, direktiva, okvirnih odluka ili odluka, na temelju odgovarajućih odredbi Ugovora [...]”.

5 — U tom se smislu može tvrditi da Lisabonski ugovor upotrebom tako važnih pojmova kao što je to „zakonodavni postupak” (članak 289. UFEU-a) obuhvaća sve pojmove koji se povezuju s takvim izrazima. Kad Vijeće radi na ili sudjeluje u izradi općih pravila koja su obvezujuća i neposredno se primjenjuju (članak 288. UFEU-a), u pravu Unije stvara normativni okvir istovjetan nacionalnom zakonodavstvu. Budući da je Ugovorima predviđeno da se pravila te vrste izrađuju u postupku koji se naziva „zakonodavni” (članak 289. UFEU-a), valja zaključiti da se taj postupak mora temeljiti na načelima svojstvenim za tu vrstu postupka u pravnim porecima država članica. Općenito o postupcima Vijeća i njegovom unutarnjem ustroju nakon Lisabonskog ugovora, K. Lenaerts i P. van Nuffel, *European Union Law*, treće izdanje, 2011., od 13-047. do 13-060.

6 — Moje isticanje.

7 — O tome kako je u okviru Unije nastajalo pravo pristupa vidjeti: E. Guichot, *Transparencia y acceso a la información en el Derecho europeo, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2011.*, str. 77. do 104.

8 — Odobren Odlukom Vijeća 2006/683/EZ, Euratom od 15. rujna 2006. (SL L 285, str. 47.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1. svezak 5., str. 105.)

42. Slijedom navedenog nije teško zaključiti da je, unatoč razlikama koje mogu postojati između nacionalnog zakona i „zakona” Unije, ili između zakonodavca u smislu država članica i „zakonodavca” Unije, „zakonodavni postupak” koji je za Vijeće uveden člankom 289. UFEU-a radi izrade njegovih uredbi (i u skladu s kojim Vijeće obnaša svoju „zakonodavnu funkciju” u skladu s člankom 207. UEZ-a), konceptualno vrlo blizak nacionalnom „zakonodavnom postupku”, odnosno sa stajališta njegove svrhe, pa time i načelâ na kojima se mora temeljiti. Naposljetku, zajednička im je i potreba da se ispune neophodni zahtjevi demokratske legitimacije<sup>9</sup>.

43. Stoga, postupak donošenja odluka koji je doveo do ove žalbe trebalo bi smatrati „zakonodavnim” u punom i pravom smislu javnog prava na razini države. U tom je smislu važno to što će rezultat navedenog postupka biti propis koji s obzirom na svoja obilježja (opća primjena, obvezujuća priroda, sposobnost da zamijeni nacionalne zakone – koji proizlaze iz istinski demokratskih vlasti) zahtijeva određen stupanj demokratske legitimacije, a ona je moguća samo kroz postupak utemeljen na načelima prema kojima se tradicionalno uređuje rad nacionalnih zakonodavnih tijela predstavničke prirode.

b) Napomena glavnog tajništva Vijeća radnoj skupini. Sadržaj i doseg: interni dokument?

44. Nakon što je utvrđen doseg izraza „zakonodavni postupak”, potrebno je ispitati koja je, u okviru ovog postupka, priroda dokumenta za koji Vijeće AIE-u nije omogućilo pristup u cijelosti.

45. Kao što je već navedeno u točki 6. pobijane presude, radi se o „napomeni [...] koju je glavno tajništvo (Vijeća) uputilo radnoj skupini za informacije koju je osnovalo Vijeće, u vezi s prijedlogom uredbe Parlamenta i Vijeća o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije”. Opći sud dalje navodi da navedeni dokument „sadržava različite prijedloge izmjena ili novog teksta koje je više država članica iz napomene podnijelo 25. studenoga 2008. na sastanku radne skupine”.

46. Kao što je sâm Vijeće objasnilo u svojim pisanim očitovanjima<sup>10</sup>, sporna napomena dio je postupka koji je Vijeće slijedilo prilikom obrade „zakonodavnih tekstova”<sup>11</sup> u skladu sa svojim Poslovníkom koji je u to vrijeme bio na snazi.

47. U skladu s člankom 19. stavkom 2. Poslovníka, poslove na dnevnom redu Vijeća „prethodno raspravlja Coreper, osim ako on sam odluči drukčije. Coreper nastoji postići suglasnost na svojoj razini, kako bi mogao predložiti tekst Vijeću na donošenje. Brine se o adekvatnom predstavljanju predmeta Vijeću i kada je potrebno, predstavlja smjernice, mogućnosti ili predlaže rješenja”. Također, i u skladu sa stavkom 3. iste odredbe, „Coreper može osnovati ili odobriti odbore ili radne skupine radi izvođenja unaprijed određenih pripremnih radnji ili studija”.

48. Sporna napomena bila je dokument sastavljen za jednu od „radnih skupina” koje se spominju u članku 19. stavku 3. Poslovníka<sup>12</sup>, takozvanu „radnu skupinu za informacije” koju je osnovalo Vijeće, a sadržava „prijedloge izmjena ili novog teksta koje je [podnijelo] više država članica” na sastanku radne skupine čiji je cilj bio ispitati prijedlog izmjene Uredbe br. 1049/2001 koji je dostavila Komisija<sup>13</sup>. Stoga je bila riječ o „radnom” dokumentu s prijedlozima koje je podnijelo više država članica u okviru radne skupine koja je uspostavljena kako bi pripremila konačnu odluku Vijeća o Komisijinom prijedlogu izmjene Uredbe br. 1049/2001.

9 — U tom smislu vidjeti navedenu presudu Švedska i Turco/Vijeće, t. 46.

10 — Točke 10. do 20.

11 — *Ibidem*, t. 11.

12 — Na temelju te odredbe „Coreper može osnovati ili odobriti odbore ili radne skupine radi izvođenja unaprijed određenih pripremnih radnji ili studija”, čijim sastancima, u skladu s odredbama članka 19. stavka 5., „predsjedatelj predstavnik [države članice koja u tom razdoblju predsjedatelj sastancima] Vijeća” koji se priprema za svaki sastanak.

13 — COM(2011) 137

49. Lako je zaključiti da je „napomena” istovjetna onomu što su u nacionalnom zakonodavnom postupku „prijedlozi izmjena”. Istina je da bi se, s obzirom na to da se radi o dokumentu koji je nastao u okviru tijela koje se u terminologiji Vijeća naziva „radnom skupinom”, osnovanom za pripremu odluke Vijeća, moglo govoriti i o „dokumentu koji je sastavila institucija za internu uporabu ili koji je institucija zaprimila, a koji se odnosi na pitanje o kojem nije odlučivala”, kako glasi prvi podstavak članak 4. stavak 3. Uredbe br. 1049/2001. Jednako kao što bi se moglo govoriti i o „dokumentu koji sadrži mišljenja za internu uporabu kao dio rasprava i preliminarnih konzultacija u dotičnoj instituciji”, kao što predviđa članak 4. stavak 3. drugi podstavak.

50. Međutim, „interna uporaba” događa se u okviru zakonodavnog postupka<sup>14</sup>. Možda u njegovoj najranijoj fazi, ali je sigurno jednako „zakonodavna” kao sve ostale faze koje čine cjelovit postupak izrade nekog propisa kao što je onaj kojim bi se u konačnici mogla izmijeniti Uredba br. 1049/2001.

51. Valja voditi računa o tome da terminologija Uredbe br. 1049/2001 upotrijebljena u opisu dosega izuzeća iz članka 4. stavka 3. kad se odnosi na „mišljenja za internu uporabu” nije posve primjeren „zakonodavnom” postupku. Moglo bi se također tvrditi da u okviru zakonodavnog postupka ne postoje „interna mišljenja” i da je otvorenost prema javnosti donekle nerazdvojiva od načina rada zakonodavnog tijela. Sasvim je drukčije u slučaju postupaka koji prethode pravom zakonodavnom postupku, kao što je to bio slučaj, i kao što sam već naveo, u predmetu Švedska i Turco/Vijeće.

52. To ne znači da izuzeće iz članka 4. stavka 3. *a priori* nije primjenjivo na institucije kada stvarno izvršavaju svoju zakonodavnu funkciju, nego da je dijalektički odnos između „ozbiljnog ugrožavanja” (izuzeće) i „prevladavajućeg javnog interesa” (izuzeće od izuzeća) donekle „neravnomjeran” u korist potonjeg.

53. Osim toga, za razliku od ranije navedenog predmeta Švedska i Turco/Vijeće, nije riječ o dokumentu kakve pravne službe ili tehničkog ili upravnog tijela, nego o informaciji o stajalištu država članica u vezi s prijedlogom izmjene zakonodavnog akta. Naprotiv, riječ je o dokumentu koji sadržava informacije političke prirode i čiji su autori sâme države članice koje će kasnije u Vijeću morati donijeti odluku. Stoga u predmetnom slučaju, ni u političkom ni u sadržajnom smislu, nema nikakve razlike između sudionika koji predlažu na razini radnog tijela i onih koji o tome odlučuju na razini Vijeća.

54. U konačnici, čini se razvidnim da je riječ o slučaju iz uvodne izjave 6. Uredbe br. 1049/2001, u skladu s kojom bi „[š]iri pristup dokumentima trebalo [...] odobriti u slučaju kad institucije djeluju u svom zakonodavnom svojstvu”, kao što je Sud podsjetio u predmetu Švedska i Turco/Vijeće<sup>15</sup>.

55. Međutim, „širi pristup” ne znači ujedno i „potpun pristup”, jer kad se govori o „pristupu u najvećoj mogućoj mjeri” već se sugerira da se bezuvjetan pristup ne zahtijeva nužno i u svim slučajevima. To prije znači da se izuzeća predviđena Uredbom br. 1049/2001 moraju pažljivo tumačiti posebno obraćajući pozornost na zahtjeve koji proizlaze iz sâme prirode radnji koje se provode, a koje u ovom slučaju provodi Vijeće.

56. Ipak, ograničenja ne mogu biti tako stroga kao što je utvrđeno „smjernicama” koje je Vijeće slijedilo primjenjujući Uredbu br. 1049/2001 i koje navodi u točkama 16. do 25. svoje žalbe. Proizlazi da u skladu s tim „smjernicama” Vijeće načelno odbija otkriti imena predmetnih izaslanstava u svakom dokumentu o kojem institucija nije odlučivala. Zbog razloga koje ću objasniti u nastavku, smatram da neselektivna primjena ovog pravila, bez obzira na prirodu postupka u koji je uključen dokument, nije u skladu sa smislom i ciljevima Uredbe br. 1049/2001.

14 — Budući da je ovo zapravo slučaj predviđen člankom 7. Poslovnika, naveden u točki 41.: „Vijeće djeluje kao zakonodavno tijelo [...] kad donosi propise koji su pravno obvezujući u ili za države članice, u obliku uredbi, direktiva [...]”.

15 — Gore navedena presuda, točka 46. Opći se sud na isti način očitovao u točki 69. pobijane presude.



c) Kako je Opći sud odvagao interese u predmetu

57. Za razliku od Vijeća u pogledu njegovog osnovnog argumenta smatram da su u pobijanoj presudi zaključkom da se ne primjenjuje izuzeće iz članka 4. stavka 3. Uredbe br. 1049/2001. primjereno odvagana suprotstavljena prava i interesi, odnosno učinkovitost postupka odlučivanja s jedne strane i pravo pristupa s druge.

58. Sporno pitanje valjalo bi shvatiti doslovno i, prema tomu, imati na umu da je Vijeće AIE-u odlučilo omogućiti pristup *svim* dokumentima koji su zanimali AIE „osim” podatku o identitetu država članica. U tom smislu valja priznati da se Vijeće potrudilo svoje djelovanje učiniti transparentnijim, posebice kada djeluje u svom zakonodavnom svojstvu. Pitanje je, međutim, je li to bilo i dovoljno.

59. Riječ je u biti o sljedećem pitanju: Je li podatak o identitetu država članica koje su podnijele „prijedloge izmjena” u „zakonodavnom postupku” informacija koja se može uskratiti na temelju izuzeća predviđenog člankom 4. stavkom 3. Uredbe br. 1049/2001.?

60. Smatram da odgovor na to pitanje treba biti niječan.

61. Moje je mišljenje da se treba složiti sa stajalištem Općeg suda i potvrditi da je poznavanje identiteta država članica koje su zagovarale različite prijedloge o kojima se raspravljalo tijekom rada na izmjeni Uredbe br. 1049/2001 minimalan i neophodan element prosudbe koji primateljima budućeg propisa omogućuje da zatraže političku odgovornost. Upravo zato pristup toj informaciji na izravan način služi tomu da se zadovolji krajnja svrha zakonodavnog postupka, odnosno demokratska legitimacija propisa nastalih u tom postupku.

62. Priznajem da je Vijeće pravilno istaknulo da taj podatak može otežati pregovaračku strategiju članica Vijeća i u tom smislu dovesti u pitanje učinkovitost postupka odlučivanja. Međutim, to pitanje bez sumnje gubi na snazi kad se više ne odnosi na djelovanje Vijeća u područjima izvan zakonodavnog. Kad Vijeće, kao u predmetnom slučaju, djeluje obnašajući svoju „zakonodavnu funkciju” taj argument, koji sam po sebi nije sasvim neutemeljen, u kontekstu izuzeća predviđenog člankom 4. stavkom 3. Uredbe br. 1049/2001 ne može biti odlučujući.

63. „Izrada zakona” po definiciji je zakonodavna radnja koja se u demokratskom društvu može razvijati samo kroz postupak koji je javan i u tom smislu „transparentan”. U protivnom se za „zakon” ne bi moglo reći da je izraz volje onih koji ga moraju poštovati, a to je sâm temelj njegovog legitimiteta kao neospornog mandata. U predstavničkoj demokraciji, a taj se pojam mora primijeniti na Uniju, građani trebaju imati pristup saznanjima o zakonodavnom postupku, jer inače ne bi od svojih predstavnika mogli zahtijevati političku odgovornost na koju ih obvezuje izborni mandat.

64. Zato je u kontekstu ovog javnog postupka uloga transparentnosti u određenoj mjeri različita od one u upravnim postupcima. Ako transparentnost u potonjim postupcima ima vrlo specifičnu svrhu jamstva da uprava postupa u skladu s vladavinom prava, u zakonodavnom postupku njezina je svrha legitimacija samog zakona, a time i cijelog pravnog poretka.

65. Čak bi se moglo reći da bi ono što Vijeće smatra ozbiljnim ugrožavanjem njegovog postupka odlučivanja moglo postati najbolje jamstvo da će se zakonodavni postupak u kojem Vijeće sudjeluje u predmetnom slučaju odvijati pravilno. Drugim riječima, upravo bi ograničavanje transparentnosti, u slučaju kao što je predmetni, moglo ugroziti postupak koji je potrebno slijediti u izmjeni Uredbe br. 1049/2001.

66. Slijedom argumentacije Općeg suda, Vijeću se može odgovoriti da nedostaci koje transparentnost podrazumijeva u smislu učinkovitosti za pregovaranje i odlučivanje možda mogu opravdati njezino žrtvovanje kada Vijeće djeluje kao međuvladina institucija i obnaša funkcije iste prirode, ali nikad kad sudjeluje u zakonodavnom postupku. Drugim riječima, transparentnost se može objektivno učiniti kao

otežavajući čimbenik u okviru „pregovaranja” među državama, ali ne i u raspravama među stranama koje se moraju dogovoriti o sadržaju „zakonodavnog” propisa. Ako u prvom slučaju prevladavajući interes za svaku državu članicu može biti vlastiti interes, u drugom se slučaju nameće da je to interes Unije, odnosno zajednički interes koji se temelji na ostvarenju njezinih temeljnih načela, među kojima je i demokracija<sup>16</sup>.

67. Koliko se god transparentnost za obnašanje zakonodavnih funkcija može smatrati otežavajućim čimbenikom, valja reći da nitko nikad nije tvrdio da je izrada zakonodavstva zbog demokracije „lakša”, ako se pod „lakša” misli „izuzeta od javnog nadzora” jer nadzor posredstvom javnog mnijenja pretpostavlja ozbiljno ograničenje za sudionike izrade zakonodavstva.

68. Kao što je naveo Sud, „mogućnost građana da se upoznaju s temeljima zakonodavne aktivnosti preduvjet je učinkovitog izvršavanja demokratskih prava od strane potonjih”<sup>17</sup>. To poznavanje pretpostavlja da je građanima omogućeno kontroliranje „svih informacija koje su temelj zakonodavnog akta”<sup>18</sup>. Zato uskratiti javnosti saznanja o identitetu autora prijedloga o kojima se raspravlja u nekoj od faza zakonodavnog postupka znači oduzeti građanima element prosudbe potreban za učinkovito ostvarenje temeljnog demokratskog prava, a to je mogućnost da se učinkovito zahtijeva politička odgovornost od sudionika postupka oblikovanja volje javnosti u pravni propis,.

69. Još jednom valja naglasiti da su države članice koje sudjeluju u zakonodavnom postupku Unije kao dio neke njezine institucije bliže zamišljenoj slici nacionalnog zakonodavnog tijela nego slici suverenog tijela koje je sudionik odnosa uređenih prema međunarodnom pravu. Logici diskrecije, pa čak i tajnovitosti koju je moguće opravdati u igri odnosa među suverenim subjektima, nema mjesta u Uniji, koja u tom smislu, prije svega i sve više, želi biti zajednica koja se temelji na načelima pravne države i demokracije.

70. U tom kontekstu, iako je točno da je Vijeće AIE-u pružilo sve zahtijevane informacije osim identiteta autorâ prijedlogâ, ne može se prihvatiti da je to bilo dovoljno kako bi se moglo smatrati da je načelo transparentnosti u potpunosti ispunjeno. Naime, AIE je mogao doznati „mišljenja” država članica, ali ne i identitet onih koje su ih podnijele. Sigurno je da na razini intelektualne rasprave mišljenje ima vrijednost samo po sebi, ali u političkom kontekstu ono također i prije svega vrijedi zbog toga što je to *nećije* mišljenje.

71. Zbog toga ne mogu podržati tvrdnju češke, francuske i španjolske vlade prema kojoj se transparentnost, a time i demokratska rasprava jamče davanjem pristupa sâmom sadržaju dokumenta. Time se možda jamči *apstraktna* rasprava o spornim prijedlozima, ali to u ni u kojem slučaju nema dodanu vrijednost koju pretpostavlja poznavanje identiteta onih koji ih zagovaraju ili kritiziraju. Demokratska politička rasprava prije svega je odgovorna rasprava, a da bi se zahtijevala odgovornost neophodno je znati identitet onih koji sudjeluju u raspravi, posebice uvjete u kojima to čine.

72. Kao što to navodi Opći sud u točki 69. pobijane presude „u sustavu koji se temelji na načelu demokratskog legitimiteta” autori prijedlogâ podnesenih „u okviru postupka u kojem institucije djeluju u svojem zakonodavnom svojstvu” „moraju pred javnošću odgovarati za svoja djela” i zato moraju biti poznati. Kao što to Opći sud primjećuje u točkama 70. do 72. svoje presude, opasnosti na koje se poziva Vijeće u tom pogledu temelje se na ne baš utemeljenoj pretpostavci da građani i institucije nisu u stanju pravilno razumjeti dubinski smisao demokratske rasprave i, konkretno, da je prirodno mijenjati stajališta i strategije, upravo kao rezultat razumne rasprave među odgovornim sudionicima.

16 — Curtin, D., „Judging EU secrecy”, *Cahiers de Droit Européen* 2/2012, Bruylant, str. 459. – 490. (461.), odnosi se na težinu koja u Uniji još uvijek postoji u sjećanju na dane kad je način vladanja bila „diplomacija”, a ne „demokracija”.

17 — Navedena presuda Švedska i Turco/Vijeće, t. 46.

18 — *Loc. ult. cit.*

73. Ukratko, Opći sud na odgovarajući je način odvagao suprotstavljena prava i interese i zbog toga treba odbiti prvi žalbeni razlog.

## 2. Drugi žalbeni razlog

74. Drugim žalbenim razlogom Vijeće tvrdi da je došlo do povrede sudske prakse Suda prema kojoj je radi uskrate otkrivanja određenih kategorija dokumenata dopušteno pozivati se na „opće razloge”<sup>19</sup>.

75. Navedena sudska praksa Suda svakako za određene kategorije dokumenata dopušta pretpostavku da bi njihovo otkrivanje, načelno, moglo naškoditi postupku kojim su obuhvaćeni. U svakom slučaju, navedena pretpostavka temelji se na premisi da je postupkom o kojem je riječ posebno utvrđen način pristupa navedenim dokumentima. S obzirom na to da poseban način ipak postoji, možemo pretpostaviti da bi, načelno, otkrivanje tih dokumenata moglo nepovoljno utjecati na svrhu postupka kojim su obuhvaćeni.

76. Ni u kom se slučaju ne radi o pretpostavci *iuris et de iure* jer „ta opća pretpostavka ne isključuje pravo [...] osoba” (odnosno onih koji u nadzornom postupku nemaju pravo pristupa dokumentima) „da dokazuju da konkretan dokument [...] nije obuhvaćen tom pretpostavkom ili da postoji prevladavajući javni interes koji opravdava otkrivanje navedenog dokumenta”<sup>20</sup>.

77. Međutim, iako u predmetnom slučaju Vijeće navodi da je pred Općim Sudom tvrdilo da postoji opća pretpostavka u korist neotkrivanja identiteta država članica koje je zahtijevao AIE, iz točke 49. žalbe zapravo proizlazi da je tvrdilo da se predmetni dokument odnosio na osobito osjetljiva pitanja i da je postupak odlučivanja bio u vrlo ranoj fazi, zbog čega bi njegovo otkrivanje moglo ozbiljno ugroziti postupak odlučivanja.

78. Prema mojem mišljenju, prethodno navedeno ne znači da je bila riječ o tvrdnji da postoji posebno utvrđen način pristupa, različit od onog koji predviđa Uredba br. 1049/2001, nego da su izneseni razlozi za konkretnu uskratu pristupa zahtijevanim informacijama. Mišljenja sam da je Opći sud na te razloge dao razuman i dostatan odgovor u točkama 68. do 78. pobijane presude, ističući u više navrata da su tvrdnje Vijeća preapstraktne. Mislím da se u tome moram složiti sa stajalištem AIE-a o neopravdanosti jednog žalbenog razloga kojim se u stvari traži da Sud preispita ocjenu činjenica koju je obavio Opći sud.

## 3. Treći žalbeni razlog

79. Pozivajući se na navodnu pogrešku koja se tiče prava, Vijeće u tri dijela formulira svoj treći i posljednji žalbeni razlog.

80. Kao prvo, Vijeće smatra da je Opći sud neopravdano zahtijevao dokaz o stvarnoj povredi interesa zaštićenog izuzećem iz članka 4. stavka 3. Uredbe br. 1049/2001. Smatram da je prigovor neosnovan. Opći sud nije zahtijevao tu vrstu dokaza, nego je samo opovrgnuo argumente kojima je Vijeće željelo pokazati da je upravo otkrivanje identiteta država članica ugrozilo postupak odlučivanja.

19 — Navedena presuda Švedska i Turco/Vijeće, t. 50.; presuda Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Zb. str. I-5885.) od 29. lipnja 2010., t. 54.; i presuda Švedska/MyTravel i Komisija od 21. srpnja 2011. (C-506/08 P, t. 74.).

20 — Navedena presuda Komisija/Technische Glaswerk Ilmenau, t. 62.

81. Naime, kad Opći sud u točki 73. i 74. pobijane presude tvrdi da se, u skladu s navodima Vijeća u točki 57. njegove žalbe, iz sadržaja rasprave održane među predstavnicima jedne vlade i jednog parlamentarnog povjerenstva ne može utvrditi šteta prouzročena postupku odlučivanja, Opći sud u stvari odgovara na tvrdnje samog Vijeća da je postupak odlučivanja bio stvarno ugrožen zbog toga što je Statewatch neovlašteno otkrio identitet država članica. Stoga, ako se Opći sud bavio konkretnim pitanjima, to je učinio samo zato što je to od njega tražilo Vijeće.

82. U odnosu na drugi dio trećeg žalbenog razloga, Vijeće tvrdi da u pobijanoj presudi u obzir nije uzet značaj faze u kojoj je bila rasprava kako bi se ocijenila opasnost od ozbiljnog ugrožavanja postupka odlučivanja do kojeg bi moglo doći zbog otkrivanja identiteta izaslanstava.

83. Ne dovodeći u pitanje razloge koje je Opći sud iznio u točki 75. i 76. pobijane presude, smatram je ovdje dovoljno uputiti na razmatranja iz točke 50. ovog mišljenja u vezi s time da logika na kojoj se temelje načela zakonodavnog postupka mora jednako vrijediti za svaku njegovu fazu.

84. Kao treće i posljednje, Vijeće tvrdi da u obzir nije uzeta osjetljivost traženog dokumenta. U tom pogledu, osim što ponovno upućujem na točke 63. do 71., smatram da je dovoljno ponovno istaknuti da je iz prigovorâ Vijeća razvidno samo to da se ne slaže s ocjenom činjenica koju je proveo Opći sud.

85. S obzirom na sve prethodno navedeno, Sudu također predlažem da odbije preostale žalbene razloge.

## **VII. Troškovi**

86. U skladu s člankom 184. stavkom 1. i člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, predlažem Sudu da Vijeće snosi troškove.

## **VIII. Zaključak**

87. Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, predlažem Sudu da odluči sljedeće:

1. Žalba se odbija.
2. Vijeću se nalaže snošenje troškova.