



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (drugo vijeće)

12. ožujka 2019. *

„Pristup dokumentima – Odluka 2004/258/EZ – Dokument naslovljen ‚Odgovori na pitanja o tumačenju članka 14.4. Protokola o Statutu ESSB-a i ESB-a’ – Odbijanje pristupa – Iznimka koja se odnosi na zaštitu pravnih savjeta – Iznimka koja se odnosi na zaštitu dokumenata za internu uporabu – Prevladavajući javni interes”

U predmetu T-798/17,

Fabio De Masi, sa stalnom adresom u Hamburgu (Njemačka),

Yanis Varoufakis, sa stalnom adresom u Ateni (Grčka),

koje zastupa A. Fischer-Lescano, profesor,

tužitelji,

protiv

Europske središnje banke (ESB), koju zastupaju T. Filipova i F. von Lindeiner, u svojstvu agenata, uz asistenciju H.-G. Kamanna, odvjetnika,

tuženica,

povodom zahtjeva koji se temelji na članku 263. UFEU-a i kojim se traži poništenje ESB-ove odluke od 16. listopada 2017. kojom se tužiteljima odbija pristup dokumentu od 23. travnja 2015. naslovljenom „Odgovori na pitanja o tumačenju članka 14.4. Protokola o Statutu ESSB-a i ESB-a”,

OPĆI SUD (drugo vijeće),

u sastavu: M. Prek, predsjednik, F. Schalin i M. J. Costeira (izvjestiteljica), suci,

tajnik: E. Coulon,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: njemački

Presudu

Okolnosti spora

- 1 Dopisom od 24. travnja 2017. tužitelji Fabio De Masi i Yanis Varoufakis zatražili su od Europske središnje banke (ESB) na temelju Odluke ESB-a 2004/258/EZ od 4. ožujka 2004. o javnom pristupu dokumentima ESB-a (ESB/2004/3) (SL 2004., L 80, str. 42.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 14., str. 49.), kako je izmijenjena Odlukom ESB-a 2011/342/EU od 9. svibnja 2011. (ESB/2011/6) (SL 2011., L 158, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 4., str. 303.) i Odlukom (EU) 2015/529 ESB-a od 21. siječnja 2015. (ESB/2015/1) (SL 2015., L 84, str. 64.), pristup svim vanjskim pravnim savjetima koje je ESB navodno zatražio kako bi ispitao svoje odluke od 4. veljače i od 28. lipnja 2015. o likvidnosnoj pomoći u izvanrednim situacijama koju je Grčka središnja banka dodijelila grčkim bankama.
- 2 ESB je dopisom od 31. svibnja 2017. obavijestio tužitelje da za navedene odluke nije zatražio pravne savjete. Osim toga, obavijestio je tužitelje o postojanju vanjskog pravnog savjeta od 23. travnja 2015. naslovljenog „Odgovori na pitanja o tumačenju članka 14.4. Protokola o Statutu Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke” (u daljnjem tekstu: sporni dokument).
- 3 Tužitelji su dopisom od 7. srpnja 2017. od ESB-a zatražili pristup spornom dokumentu na temelju Odluke 2004/258.
- 4 ESB je dopisom od 3. kolovoza 2017. odbio pristup spornom dokumentu na temelju, s jedne strane, iznimke iz članka 4. stavka 2. druge alineje Odluke 2004/258 koja se odnosi na zaštitu pravnih mišljenja i, s druge strane, iznimke iz članka 4. stavka 3. prvog podstavka iste odluke koja se odnosi na zaštitu dokumenata za internu uporabu.
- 5 Tužitelji su dopisom od 30. kolovoza 2017. podnijeli ponovni zahtjev za pristup spornom dokumentu u skladu s člankom 7. stavkom 2. Odluke 2004/258.
- 6 ESB je dopisom od 16. listopada 2017. potvrdio odluku od 3. kolovoza 2017. odbivši pristup spornom dokumentu (u daljnjem tekstu: pobijana odluka). To odbijanje temeljilo se na istim iznimkama poput onih navedenih u odluci od 3. kolovoza 2017.

Postupak i zahtjevi stranaka

- 7 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 8. prosinca 2017. tužitelji su pokrenuli ovaj postupak.
- 8 Dana 22. veljače 2018. tajništvu Općeg suda podnesen je ESB-ov odgovor na tužbu.
- 9 Replika i odgovor na repliku podneseni su tajništvu Općeg suda 22. ožujka 2018. i 2. svibnja 2018.
- 10 Opći je sud rješenjem od 27. rujna 2018. na temelju članka 91. točke (c) Poslovnika Općeg suda naložio ESB-u da podnese sporni dokument. ESB je udovoljio tom zahtjevu u određenom roku. U skladu s člankom 104. Poslovnika taj dokument nije bio priopćen tužiteljima.
- 11 Opći sud (drugo vijeće) odlučio je u skladu s člankom 106. stavkom 3. Poslovnika donijeti odluku bez provođenja usmenog dijela postupka.
- 12 Tužitelji od Općeg suda zahtijevaju da:
 - poništi pobijanu odluku;

- naloži ESB-u snošenje troškova.
- 13 ESB od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbu kao neosnovanu;
 - tužiteljima naloži snošenje troškova.

Pravo

- 14 U prilog osnovanosti svoje tužbe, tužitelji u bitnome ističu dva tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na povredi članka 4. stavka 2. druge alineje Odluke 2004/258 i drugi na povredi članka 4. stavka 3. prvog podstavka iste odluke.
- 15 Kao prvo, kada je riječ o pravnom okviru primjenjivom na pravo pristupa ESB-ovim dokumentima, valja istaknuti da je u članku 1. drugom podstavku UEU-a utvrđeno načelo otvorenosti postupka odlučivanja Europske unije. U tom pogledu, u članku 15. stavku 1. UFEU-a pojašnjava se da institucije, tijela, uredi i agencije Unije, radi promicanja dobrog upravljanja i osiguranja sudjelovanja civilnog društva, pri svojem radu koliko je god to moguće poštuju načelo otvorenosti djelovanja. U skladu sa stavkom 3. prvim podstavkom tog članka UFEU-a svaki građanin Unije i svaka fizička ili pravna osoba s boravištem ili sjedištem u nekoj državi članici ima pravo pristupa dokumentima institucija, tijela, ureda i agencija Unije neovisno o njihovom mediju, podložno načelima i uvjetima koji se utvrđuju u skladu s tim stavkom. Osim toga, u skladu s drugim podstavkom tog stavka opća načela i ograničenja na temelju javnog ili privatnog interesa koji uređuju pravo na pristup dokumentima utvrđuje Vijeće uredbama, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom. U skladu s trećim podstavkom tog stavka svaka od institucija, tijela, ureda ili agencija osigurava transparentnost svojih postupanja i u svojem poslovanju utvrđuje posebne odredbe u vezi s pristupom svojim dokumentima u skladu s uredbama iz drugog podstavka navedenog stavka. U skladu s četvrtim podstavkom tog stavka Sud Europske unije, ESB i Europska investicijska banka (EIB) podliježu ovom stavku samo kada obavljaju svoje administrativne zadaće.
- 16 Odluka 2004/258 ima za cilj, kako je to navedeno u njezinim uvodnim izjavama 2. i 3., omogućiti širi pristup ESB-ovim dokumentima od onog koji je postojao prema uređenju iz ESB-ove odluke ESB/1998/12 od 3. studenoga 1998. o javnom pristupu dokumentima i arhivima ESB-a (SL 1999., L 110, str. 30.), istodobno štiteći neovisnost ESB-a i nacionalnih središnjih banaka te povjerljivost određenih pitanja specifičnih za obavljanje zadaća ESB-a. Članak 2. stavak 1. Odluke 2004/258 tako svakom građaninu Unije i svakoj fizičkoj ili pravnoj osobi s boravištem odnosno sjedištem u nekoj državi članici daje pravo pristupa dokumentima ESB-a, u skladu s uvjetima i ograničenjima određenima tom odlukom.
- 17 To je pravo podložno određenim ograničenjima koja se temelje na razlozima javnog ili privatnog interesa. Konkretno i u skladu s njezinom uvodnom izjavom 4., u Odluci 2004/258 predviđa se sustav iznimaka kojim se ESB-u omogućuje da odbije pristup dokumentu ako bi njegova objava mogla narušiti neki od interesa zaštićenih stavcima 1. i 2. tog članka ili ako je taj dokument namijenjen za internu uporabu u sklopu rasprava i preliminarnih savjetovanja unutar ESB-a ili razmjenama mišljenja između ESB-a i nacionalnih središnjih banaka, nacionalnih nadležnih tijela ili nacionalnih imenovanih tijela, ili se njime izražavaju razmjene mišljenja između ESB-a i drugih odgovarajućih tijela i organa. Budući da iznimke od prava na pristup iz članka 4. Odluke 2004/258 odstupaju od prava na pristup dokumentima, moraju se usko tumačiti i primjenjivati (vidjeti u tom smislu presudu od 29. studenoga 2012., *Thesing i Bloomberg Finance/ESB*, T-590/10, neobjavljena, EU:T:2012:635, t. 41.).
- 18 U kontekstu tih načela valja ispitati tužbene razloge koje su tužitelji istaknuli u potporu tužbi. Opći sud smatra korisnim započeti to ispitivanje drugim tužbenim razlogom.

- 19 U okviru drugog tužbenog razloga, tužitelji u biti ističu da je u pobijanoj odluci ESB povrijedio iznimku koja se odnosi na zaštitu dokumenata za internu uporabu iz članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258. Slijedom toga, ESB je također povrijedio njihovo pravo na pristup dokumentima koje proizlazi iz članka 15. stavka 3. četvrtog podstavka UFEU-a u vezi s člankom 2. stavkom 1. Odluke 2004/258.
- 20 Taj se tužbeni razlog sastoji od dva dijela. Prvi dio temelji se na pogrešnoj primjeni iznimke koja se odnosi na zaštitu dokumenata za internu uporabu. Drugi dio temelji se na postojanju prevladavajućeg javnog interesa koji opravdava objavu spornog dokumenta.

Prvi dio drugog tužbenog razloga, koji se temelji na pogrešnoj primjeni iznimke koja se odnosi na zaštitu dokumenata za internu uporabu

- 21 Kao prvo, tužitelji tvrde da iznimka koja se odnosi na zaštitu dokumenata za internu uporabu nije primjenjiva u ovom slučaju. Iz teksta članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258 proizlazi da se taj članak primjenjuje isključivo na dokumente za internu uporabu, izuzev pravnih savjeta. Potonji su obuhvaćeni drugom iznimkom, onom koja se odnosi na zaštitu pravnih savjeta iz članka 4. stavka 2. druge alineje Odluke 2004/258. Stoga je iznimka koja se odnosi na zaštitu pravnih savjeta posebna odredba u odnosu na iznimku koja se odnosi na zaštitu dokumenata za internu uporabu.
- 22 Kao drugo, tužitelji ističu da u svakom slučaju uvjeti za primjenu iznimke koja se odnosi na zaštitu dokumenata za internu uporabu nisu ispunjeni u ovom slučaju. S jedne strane, sporni dokument nije interne prirode. S druge strane, sporni dokument nije povezan s upravnim, sudskim ili zakonodavnim postupkom u okviru kojeg je namijenjen za internu uporabu kao pripremni dokument za konačnu odluku.
- 23 Kao treće, tužitelji tvrde da pobijana odluka ne sadržava dostatno obrazloženje kojim bi se opravdalo postojanje ugrožavanja interesa zaštićenog iznimkom koja se odnosi na dokumente za internu uporabu. S jedne strane, hipotetska argumentacija iz pobijane odluke nije u skladu sa zahtjevima sudske prakse jer se u pobijanoj odluci ne objašnjava kako objava spornog dokumenta može smanjiti ESB-ov prostor za razmišljanje. S druge strane, argumenti koji se odnose na buduću važnost spornog dokumenta bespredmetni su jer se tekst članka 14.4. Protokola o Statutu Europskog sustava središnjih banaka (ESSB) i Europske središnje banke (u daljnjem tekstu: Protokol o ESSB-u i ESB-u) nije promijenio.
- 24 ESB osporava te argumente.
- 25 Kao prvo, valja utvrditi da se, u skladu s člankom 4. stavkom 3. prvim podstavkom Odluke 2004/258, pristup dokumentu koji je ESB sastavio ili zaprimio za internu uporabu u sklopu rasprava i preliminarnih savjetovanja unutar ESB-a ili koji je namijenjen za razmjene mišljenja između ESB-a i nacionalnih središnjih banaka, nacionalnih nadležnih tijela ili nacionalnih imenovanih tijela odbija čak i nakon što je odluka donesena, osim ako prevladavajući javni interes ne opravdava objavu gore navedenog dokumenta.
- 26 Osim toga, treba naglasiti da se tekst članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258 znatno razlikuje od članka 4. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.).
- 27 Naime, kao što to proizlazi iz sudske prakse, primjena izuzeća iz članka 4. stavka 3. prvog i drugog podstavka Uredbe br. 1049/2001 pretpostavlja dokazivanje da pristup dokumentu za internu uporabu može konkretno i stvarno ugroziti zaštitu postupka odlučivanja institucije i da je ta opasnost ozbiljna

(vidjeti u tom smislu presude od 21. srpnja 2011., Švedska/MyTravel i Komisija, C-506/08 P, EU:C:2011:496, t. 80. i 81. i od 13. siječnja 2017., Deza/ECHA, T-189/14, EU:T:2017:4, t. 172. i 173. i navedenu sudsku praksu).

- 28 Osim toga, u članku 4. stavku 3. Uredbe br. 1049/2001 pravi se jasna razlika ovisno o okolnosti je li postupak okončan ili nije. Tako je u skladu s prvim podstavkom te odredbe područjem primjene izuzeća koje se odnosi na zaštitu postupka odlučivanja obuhvaćen svaki dokument koji je institucija sastavila za svoju internu uporabu ili koji je institucija zaprimila, a koji se odnosi na pitanje o kojem još nije donijela odluku. Drugi podstavak iste odredbe propisuje da nakon što je odluka donesena predmetno izuzeće obuhvaća samo dokumente koji sadržavaju mišljenja za internu uporabu kao dio rasprava i preliminarnih konzultacija unutar dotične institucije (presuda od 21. srpnja 2011., Švedska/MyTravel i Komisija, C-506/08 P, EU:C:2011:496, t. 78.).
- 29 Međutim, u okviru iznimke iz članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258, ne zahtijeva se dokazivanje ozbiljne ugroze postupka odlučivanja. Isto tako, taj članak ne predviđa bilo kakvo razlikovanje između dokumenata za internu uporabu koji se odnose na postupak koji je u tijeku i onih koji se odnose na postupak koji je okončan.
- 30 Stoga, odbijanje pristupa dokumentu na temelju članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258 pretpostavlja samo dokazivanje, s jedne strane, da je taj dokument namijenjen za internu uporabu u sklopu rasprava i preliminarnih savjetovanja unutar ESB-a ili za razmjene mišljenja između ESB-a i dotičnih nacionalnih tijela i, s druge strane, da ne postoji prevladavajući javni interes koji opravdava objavu tog dokumenta.
- 31 Iznimka iz članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258 stoga ima za cilj zaštitu, s jedne strane, ESB-ova internog prostora za razmišljanje koji omogućava povjerljivu razmjenu mišljenja unutar tijela institucije nadležnih za odlučivanje u sklopu njihovih rasprava i preliminarnih savjetovanja i, s druge strane, prostora povjerljive razmjene mišljenja između ESB-a i dotičnih nacionalnih tijela.
- 32 U ovom slučaju, valja utvrditi da je sporni dokument ESB zatražio od vanjskog pravnog savjetnika i da je taj dokument naslovljen „Odgovori na pitanja o tumačenju članka 14.4. Protokola o ESSB-u i ESB-u”.
- 33 Osim toga, iz pobijane odluke proizlazi da su u spornom dokumentu razmotrena ovlaštenja koje Upravno vijeće ima na temelju članka 14.4. Protokola o ESSB-u i ESB-u, a osobito zabrane, ograničenja ili uvjeti koje taj odbor može nametnuti nacionalnim središnjim bankama za obavljanje funkcija izvan ESSB-a s obzirom na to da te funkcije mogu ometati ciljeve i zadaće ESSB-a.
- 34 Prethodno navedeni elementi nisu u suprotnosti sa sadržajem dokumenta koji je dostavljen Općem sudu u okviru mjere izvođenja dokaza navedene u točki 10. ove presude.
- 35 Također je nesporno, kao što je to utvrđeno u točkama 4. i 6. ove presude, da je ESB u pobijanoj odluci odbio pristup spornom dokumentu na temelju, s jedne strane, iznimke iz članka 4. stavka 2. druge alineje Odluke 2004/258 koja se odnosi na zaštitu pravnih savjeta i, s druge strane, iznimke iz članka 4. stavka 3. prvog podstavka iste odluke koja se odnosi na zaštitu dokumenata za internu uporabu.
- 36 Što se tiče iznimke koja se odnosi na zaštitu dokumenata za internu uporabu, ESB je u pobijanoj odluci opravdao odbijanje pristupa zbog sljedećih razloga:

„Izvršni odbor želi naglasiti da se zahtjev podnesen u ovom slučaju odnosi na pravni savjet koji je naručen kako bi se ESB-ovim tijelima nadležnim za odlučivanje pružilo bolje pravne informacije za njihove unutarnje rasprave i razmišljanja i da je, kao takav, taj savjet također zaštićen člankom 4. stavkom 3. prvim podstavkom Odluke [2004/258]. [...]

Namjena pravnog savjeta bila je pružiti pravno mišljenje kojim se omogućava preciziranje pravnog okvira, obogaćivanje internih razmišljanja tijela nadležnih za odlučivanje i pružanje potpore raspravama i savjetovanjima u vezi s [likvidnosnom pomoći u izvanrednim situacijama] ne samo u 2015. već i u budućim prilikama. Kao takav, pravni savjet koristan je za svako trenutno ili buduće ispitivanje situacija obuhvaćenih člankom 14.4. [Protokola o ESSB-u i ESB-u] [...]

Izvršni odbor slaže se sa stajalištem direktora Glavnog tajništva prema kojem bi objava dokumenta onemogućila učinkovitu, neformalnu i povjerljivu raspravu između članova tijela nadležnih za odlučivanje i, posljedično, ograničila ESB-ov ‚prostor za razmišljanje‘. Izvučen iz svojeg konteksta ili razmotren zasebno, taj pravni savjet može potencijalno ugroziti neovisnost članova Upravnog vijeća koja čini temeljno načelo utvrđeno u članku 130. UFEU-a; što posebno vrijedi u kontekstu [nacionalnih središnjih banaka] koje nude ili planiraju ponuditi [likvidnosnu pomoć u izvanrednim situacijama] ili osiguravaju obavljanje drugih nacionalnih funkcija.”

- 37 Iz toga proizlazi da je sporni dokument sadržavao odgovor vanjskog savjetnika na pravno savjetovanje koje je od njega zatražio ESB i da je ESB smatrao da je taj dokument bio namijenjen da njegovim tijelima nadležnim za odlučivanje pruži „bolje pravne informacije” i „potporu” za njihove interne i preliminarne rasprave i razmišljanja o odlukama koje bi Upravno vijeće na temelju članka 14.4. Protokola o ESSB-u i ESB-u moglo donijeti tijekom 2015. i kasnije.
- 38 U tom pogledu, s jedne strane, valja utvrditi da članak 14.4. Protokola o ESSB-u i ESB-u određuje:
„Nacionalne središnje banke mogu obavljati i funkcije koje nisu navedene u [Protokolu o ESSB-u i ESB-u], osim ako Upravno vijeće dvotrećinskom većinom danih glasova ne utvrdi da su on[e] u suprotnosti s ciljevima i zadaćama ESSB-a. Takve se funkcije obavljaju na vlastitu odgovornost i za vlastiti račun nacionalnih središnjih banaka i ne smatraju se dijelom funkcija ESSB-a.”
- 39 Stoga, iz tog članka 14.4. Protokola o ESSB-u i ESB-u proizlazi da je ESB-ovo Upravno vijeće nadležno tijelo osobito za ograničavanje likvidnosne pomoći u izvanrednim situacijama koju pruža nacionalna središnja banka s obzirom na to da se smatra da to pružanje utječe na ciljeve i zadaće ESSB-a.
- 40 S druge strane, valja utvrditi da su prema članku 10.4. Protokola o ESSB-u i ESB-u, sastanci Upravnog vijeća povjerljivi i samo to vijeće može odlučiti učiniti javnim ishodom svojih vijećanja.
- 41 S obzirom na prethodno navedeno, valja istaknuti da je ESB s pravom mogao smatrati da je sporni dokument bio dokument za internu uporabu, u smislu članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258, jer je smatrao da je taj dokument namijenjen pružanju informacija i potpori vijećanjima Upravnog vijeća u okviru nadležnosti koje su mu dodijeljene člankom 14.4. Protokola o ESSB-u i ESB-u.
- 42 Argumenti tužiteljâ ne dovode u pitanje tu ocjenu.
- 43 Kao prvo, najprije valja odbiti argument tužiteljâ prema kojem iznimka iz članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258 nije primjenjiva na sporni dokument jer je potonji bio pravni savjet koji ulazi u područje primjene iznimke koja se odnosi na zaštitu pravnih savjeta iz članka 4. stavka 2. druge alineje te odluke. Ta tvrdnja nije potkrijepljena ni tekstom ni svrhom predmetnih odredbi.
- 44 S jedne strane, valja naglasiti da ESB u svrhu ocjene zahtjeva za pristup dokumentima koje posjeduje može u obzir uzeti više razloga za odbijanje iz članka 4. Odluke br. 2004/258 (vidjeti po analogiji presude od 28. lipnja 2012., Komisija/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, t. 113. i od 3. srpnja 2014., Vijeće/in’t Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, t. 100. i navedenu sudsku praksu).

- 45 Dakle, u ovom slučaju, valja istaknuti da iznimke kojima se obrazložilo odbijanje pristupa spornom dokumentu, odnosno iznimka koja se odnosi na zaštitu pravnih savjeta i iznimka koja se odnosi na zaštitu dokumenata za internu uporabu, čine svaka samostalni razlog za odbijanje s obzirom na to da prva nije *lex specialis* u odnosu na drugu.
- 46 S druge strane, valja utvrditi da iz teksta članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258 proizlazi da se predviđena iznimka odnosi na dokumente koje je ESB sastavio ili zaprimio za internu uporabu ili koji su namijenjeni za razmjene mišljenja između ESB-a i nacionalnih tijela, neovisno o tome sadržavaju li ili ne pravne savjete.
- 47 Stoga je za primjenu iznimke iz članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258 nebitno da se sporni dokument također može smatrati pravnim savjetom. Osim toga, valja napomenuti da su u tom pogledu tužitelji proturječni jer oni sami u tužbi tvrde da se sporni dokument ne može smatrati pravnim savjetom u svrhu primjene iznimke iz članka 4. stavka 2. druge alineje Odluke 2004/258.
- 48 Kao drugo, valja odbiti argument tužiteljâ prema kojem uvjeti iz članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258 nisu ispunjeni, s obzirom na to da sporni dokument, s jedne strane, nije interne prirode i, s druge strane, nije povezan s nekim konkretnim postupkom.
- 49 Kao što to ESB ističe, u pobijanoj odluci ne tvrdi se da je sporni dokument interni dokument, već da je taj dokument namijenjen za internu uporabu. Naime, iz pobijane odluke jasno proizlazi da je sporni dokument zatražen od vanjskog savjetnika u svrhu pružanja pravnog mišljenja s ciljem obogaćivanja internih razmišljanja ESB-ovih tijela nadležnih za odlučivanje te pružanja potpore u njihovim raspravama i savjetovanjima (vidjeti t. 36. ove presude).
- 50 Osim toga, sporni dokument doista nije povezan s konkretnim postupkom i stoga nije dokument na temelju kojeg je ESB konačno zauzeo stajalište u konkretnom slučaju. Međutim, kao što to također proizlazi iz pobijane odluke, taj dokument je općenito namijenjen pružanju potpore vijećanjima koje bi Upravno vijeće na temelju članka 14.4. Protokola o ESSB-u i ESB-u moglo provesti tijekom 2015. i kasnije. Prema tome, taj je dokument pripremni dokument za donošenje eventualnih odluka ESB-ovih tijela.
- 51 Nadalje, valja podsjetiti, kao što to proizlazi iz točaka 25. do 31. ove presude, da primjena iznimke iz članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258 ne zahtijeva da ESB dokaže da objava dokumenta ozbiljno ugrožava njegov postupak odlučivanja. Stoga činjenica da sporni dokument nije povezan s konkretnim postupkom nije dovoljna za isključenje primjene te iznimke.
- 52 U tim okolnostima, ne može se smatrati da sporni dokument nije bio namijenjen za internu uporabu u sklopu rasprava i preliminarnih savjetovanja unutar ESB-a u smislu članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258.
- 53 Kao treće, što se tiče navodne povrede obveze obrazloženja, valja podsjetiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi obrazloženje koje se zahtijeva člankom 296. drugim stavkom UFEU-a mora biti primjereno prirodi akta o kojemu je riječ i mora jasno i nedvosmisleno odražavati zaključke institucije koja je donijela akt kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju s razlozima za donesenu mjeru a nadležnom sudu da provede svoj nadzor (vidjeti presude od 22. ožujka 2001., Francuska/Komisija, C-17/99, EU:C:2001:178, t. 35. i navedenu sudsku praksu i od 28. ožujka 2017., Deutsche Telekom/Komisija, T-210/15, EU:T:2017:224, t. 87.).
- 54 Osim toga, valja priznati da ESB raspolaže širokom marginom prosudbe kada je riječ o pitanju može li javni interes u pogledu zaštite dokumenata za internu uporabu ugroziti objava informacija koje su sadržane u spornom dokumentu. Stoga se nadzor zakonitosti koji provodi sud Unije u tom pogledu mora ograničiti na provjeru poštovanja pravila postupka i obveze obrazlaganja, materijalne točnosti činjenica kao i nepostojanja očite pogreške u ocjeni i zlouporabe ovlasti (vidjeti po analogiji presudu od

4. lipnja 2015., Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/ESB, T-376/13, EU:T:2015:361, t. 53. i navedenu sudsku praksu). Stoga je ESB-ovo poštovanje obveze dostatnog obrazlaganja svojih odluka zbog ograničenog nadzora koji provodi sud Unije od još veće važnosti. Naime, samo tako sud Unije može provjeriti jesu li postojali činjenični i pravni elementi o kojima ovisi izvršavanje diskrecijske ovlasti (vidjeti po analogiji presudu od 4. lipnja 2015., Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/ESB, T-376/13, EU:T:2015:361, t. 54. i navedenu sudsku praksu).

- 55 U ovom slučaju u pobijanoj je odluci pojašnjeno da je sporni dokument bio dokument namijenjen za internu uporabu u sklopu rasprava i preliminarnih savjetovanja Upravnog vijeća. U tom pogledu, iz pobijane odluke proizlazi da je sporni dokument bio zatražen od vanjskog savjetnika u svrhu obogaćivanja razmišljanja i pružanja potpore vijećanjima koje bi Upravno vijeće na temelju članka 14.4. Protokola o ESSB-u i ESB-u moglo provesti tijekom 2015. i kasnije. Prema ESB-ovu mišljenju, objava dokumenta „onemogućila bi učinkovitu, neformalnu i povjerljivu raspravu između članova tijela nadležnih za odlučivanje i, posljedično, ograničila ESB-ov „prostor za razmišljanje”. Osim toga, objava spornog dokumenta, s obzirom na to da bi potonji bio izvučen iz svojeg konteksta, mogla bi ugroziti neovisnost članova Upravnog vijeća koja čini temeljno načelo utvrđeno u članku 130. UFEU-a (vidjeti t. 36. ove presude).
- 56 Iz toga proizlazi da, suprotno onomu što ističu tužitelji, obrazloženje pobijane odluke nije lišeno konkretnih elemenata kojima se ukazuje osobito na prirodu spornog dokumenta, njegovu funkciju i svrhu unutar ESB-a kao i na rizike koje bi njegova objava predstavljala.
- 57 Nadalje, valja smatrati da se obvezi obrazlaganja ni na koji način ne protivi to što se ESB oslonio na razmatranja kojima su se u obzir uzeli hipotetski učinci koje bi objava spornog dokumenta mogla imati na ESB-ov prostor za razmišljanje. Naime, s jedne strane, gore navedeno obrazloženje dovoljno je precizno da tužiteljima omogući da ospore njegovu osnovanost, a Općem sudu da provede svoj nadzor. S druge strane, kako navodi ESB, nepostojanje detaljnijeg obrazloženja opravdano je nastojanjem da se ne otkriju informacije na čiju se zaštitu odnosi iznimka koja se ističe (vidjeti u tom smislu po analogiji presudu od 4. lipnja 2015., Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/ESB, T-376/13, EU:T:2015:361, t. 55.).
- 58 ESB je dakle ispunio svoju obvezu obrazlaganja. Stoga, taj prigovor treba odbiti s obzirom na to da se odnosi na obvezu obrazlaganja kao bitnog postupovnog zahtjeva.
- 59 Nadalje, budući da se argumentacijom tužitelja želi osporiti osnovanost razloga pobijane odluke valja istaknuti da, kao što to proizlazi iz točke 41. ove presude, razlozi navedeni u pobijanoj odluci u prilog zaključku da je sporni dokument bio dokument za internu uporabu, u smislu članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258, nisu zahvaćeni pogreškom.
- 60 U tom pogledu, valja dodati da je, suprotno onomu što ističu tužitelji, ESB s pravom mogao u obzir uzeti hipotetske učinke koje bi objava spornog dokumenta mogla imati na ESB-ov prostor za razmišljanje tijekom 2015. i u razdoblju nakon 2015. jer se tekst članka 14.4. Protokola o ESSB-u i ESB-u nije promijenio, tako da je sporni dokument zadržao svoju korisnost.
- 61 S obzirom na sve prethodno navedeno, valja odbiti prvi dio drugog tužbenog razloga.

Drugi dio drugog tužbenog razloga, koji se temelji na postojanju prevladavajućeg javnog interesa koji opravdava objavu spornog dokumenta

- 62 Tužitelji ističu da, čak i da su ispunjeni uvjeti za iznimku iz članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258, ostaje činjenica da je postojao prevladavajući javni interes za objavu spornog dokumenta. Prema mišljenju tužitelja, kao prvo, taj prevladavajući javni interes općenito proizlazi iz činjenice da

građani u načelu imaju interes provjeriti zakonitost djelovanja institucija Unije. Osim toga, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 1. Odluke 2004/258, veća transparentnost omogućuje bolje sudjelovanje građana u postupku odlučivanja i jača legitimnost, djelotvornost i odgovornost uprave. Kao drugo, taj prevladavajući javni interes proizlazi iz, osobito, interesa da se zna u kojoj je mjeri ESB odvagao različite ciljeve kada je sastavljao Sporazum o likvidnosnoj pomoći u izvanrednim situacijama od 17. svibnja 2017. i kako su njegovi pravni stručnjaci tumačili relevantni pravni okvir. Kao treće, ESB je počinio pogrešku koja se tiče prava pri odvaganju dotičnih interesa jer se oslonio na pogrešnu pretpostavku nadređenosti interesa nad povjerljivosti. Iz članka 42. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i presude od 18. srpnja 2017., Komisija/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563) osobito proizlazi da je odvaganje interesa nužno i to neovisno o činjenici da se dokument kojemu je zatražen pristup odnosi na upravne djelatnosti institucije ili njezino glavno područje djelovanja.

- 63 ESB osporava te argumente.
- 64 Najprije valja istaknuti da je u slučajevima iz članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258 ESB dužan pružiti objašnjenja u pogledu pitanja postojanja prevladavajućeg javnog interesa koji ipak opravdava objavu dotičnog dokumenta (vidjeti po analogiji presude od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco/Vijeće, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, t. 49. i od 12. rujna 2013., Besselink/Vijeće, T-331/11, neobjavljena, EU:T:2013:419, t. 96.).
- 65 Naime, sustav iznimki iz članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258 temelji se na odvaganju interesa koji su u danoj situaciji suprotstavljeni, to jest, s jedne strane, interesa kojima koristi objava dotičnih dokumenata i, s druge strane, onih koji bi tom objavom bili ugroženi. Odluka koja se donosi povodom zahtjeva za pristup dokumentima ovisi o tome koji interes treba prevladati u predmetnom slučaju (vidjeti po analogiji presudu od 14. studenoga 2013., LPN i Finska/Komisija, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, t. 42.).
- 66 Iako je dužnost dotične institucije da odvagane različite interese, na tužitelju je da na konkretan način navede okolnosti na kojima se temelji takav prevladavajući javni interes. Iznošenje općenitih razmatranja ne može biti dovoljno za utvrđivanje da prevladavajući javni interes ima prednost pred razlozima koji opravdavaju odbijanje objave dokumenata o kojima je riječ (vidjeti po analogiji presudu od 15. rujna 2016., Herbert Smith Freehills/Komisija, T-755/14, neobjavljena, EU:T:2016:482, t. 69. i navedenu sudsku praksu).
- 67 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz pobijane odluke, ESB je smatrao da nedostaje prevladavajući javni interes koji opravdava objavu spornog dokumenta. U tom je pogledu ESB pojasnio, kao prvo, da interes na koji se tužitelji pozivaju, to jest pravo građana da provjere zakonitosti mjera koje je donio ESB, čak i kad bi mu se priznala njegova priroda javnog interesa, ne prevladava nad interesima zaštićenim iznimkom koja se odnosi na zaštitu dokumenata za internu uporabu. Kao drugo, javni interes bi u ovom slučaju bio učinkovitije zadovoljen zaštitom ESB-ovih internih savjetovanja i rasprava ako je takva zaštita bila nužna kako bi se jamčila ESB-ova sposobnost da obavlja svoje funkcije. Kao treće, sporni dokument nema za cilj nikakvu konkretnu ESB-ovu odluku i njime se ne odlučuje o zakonitosti njegovih akata. Kao četvrto, samo je sud Unije nadležan za ispitivanje zakonitosti ESB-ovih akata.
- 68 Argumenti koje su iznijeli tužitelji ne mogu dovesti u pitanje tu ocjenu.
- 69 Kao prvo, valja odbiti argument tužitelja koji se temelji na navodno većoj transparentnosti koja proizlazi iz uvodne izjave 1. Odluke 2004/258. Kao što to proizlazi iz zajedničkog tumačenja uvodnih izjava 1. do 3. Odluke 2004/258, širi pristup ESB-ovim dokumentima i arhivima predviđen tom odlukom mora se uskladiti s potrebom nadzora nad zaštitom osobito ESB-ove neovisnosti i povjerljivosti pitanja specifičnih za obavljanje njegovih zadaća (vidjeti t. 16. ove presude).

- 70 Kao drugo, kada je riječ o interesu građana da provjere zakonitost akata institucija Unije, valja smatrati da se, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 66. ove presude, takvim općenitim razmatranjem može utvrditi samo da načelo transparentnosti u ovom slučaju pokazuje posebni značaj koji bi mogao prevladati nad razlozima koji opravdavaju odbijanje pristupa spornom dokumentu (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 15. rujna 2016., Herbert Smith Freehills/Komisija, T-755/14, neobjavljena, EU:T:2016:482, t. 74.).
- 71 Kao treće, što se tiče interesa da se zna u kojoj mjeri je ESB odvagao različite ciljeve kada je sastavljao Sporazum o likvidnosnoj pomoći u izvanrednim situacijama od 17. svibnja 2017. i kako su njegovi pravni stručnjaci tumačili relevantni pravni okvir, valja smatrati da takav interes, čak i kad bi mu se priznala njegova priroda od javnog interesa, nije dokazan u ovom slučaju. Kao što to ESB ističe, Sporazum i sporni dokument doneseni su na vremenski vrlo udaljene datume i potonji se ne odnosi na likvidnosnu pomoć u izvanrednim situacijama, već na općenita pitanja povezana s tumačenjem članka 14.4. Protokola o ESSB-u i ESB-u. U tom kontekstu, nije dokazano da je sporni dokument bio izravno povezan sa Sporazumom o likvidnosnoj pomoći u izvanrednim situacijama.
- 72 U svakom slučaju, interes za pristup spornom dokumentu kao navodno pripremnom dokumentu Sporazuma o likvidnosnoj pomoći u izvanrednim situacijama ne može biti nadređen javnom interesu na kojem se temelji iznimka iz članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258, odnosno javnom interesu u pogledu zaštite, s jedne strane, ESB-ova internog prostora za razmišljanje koji omogućava povjerljivu razmjenu mišljenja unutar tijela institucije nadležnih za odlučivanje u sklopu rasprava i preliminarnih savjetovanja i, s druge strane, prostora za povjerljivu razmjenu mišljenja između ESB-a i dotičnih nacionalnih tijela. Osim toga, budući da je Sporazum o likvidnosnoj pomoći u izvanrednim situacijama bio javni dokument, tužitelji su bili u mogućnosti ispitati ga u svrhu provjere odvagivanja različitih zadanih ciljeva i tumačenja relevantnog pravnog okvira koji je ESB zadržao prilikom njegova sastavljanja.
- 73 S obzirom na prethodno navedeno, drugi dio drugog tužbenog razloga treba odbiti i, stoga, drugi tužbeni razlog u cijelosti.
- 74 Budući da je ESB s pravom mogao utemeljiti svoje odbijanje odobravanja pristupa spornom dokumentu na iznimci od prava na pristup iz članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258, nije potrebno ispitati prvi tužbeni razlog koji se odnosi na iznimku od prava na pristup iz članka 4. stavka 2. druge alineje te odluke.
- 75 Iz toga proizlazi da tužbu treba u cijelosti odbiti kao neosnovanu.

Troškovi

- 76 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.
- 77 Budući da tužitelji nisu uspjeli u postupku, valja im naložiti snošenje troškova u skladu s ESB-ovim zahtjevom.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (drugo vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Fabio De Masi i Yanis Varoufakis snosit će, osim vlastitih, troškove Europske središnje banke (ESB).

Prek

Schalin

Costeira

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 12. ožujka 2019.

Potpisi