



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (prvo vijeće)

od 27. studenog 2019.*ⁱ

„Pristup dokumentima – Uredba (EZ) br. 1049/2001 – Dokumenti koji se odnose na pomorsku operaciju koju je proveo Frontex u središnjem Sredozemlju 2017. – Raspoređena plovila – Odbijanje pristupa – Članak 4. stavak 1. točka (a) Uredbe br. 1049/2001 – Izuzeće koje se odnosi na zaštitu javnog interesa u području javne sigurnosti”

U predmetu T-31/18,

Luisa Izuzquiza, sa stalnom adresom u Madridu (Španjolska),

Arne Semsrott, sa stalnom adresom u Berlinu (Njemačka),

koje zastupaju S. Hilbrans, R. Callsen, odvjetnici, i J. Pobjoy, *barrister*,

tužitelji,

protiv

Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex), koju zastupaju H. Caniard i T. Knäbe, u svojstvu agenata, uz asistenciju B. Wägenbaura i J. Curralla, odvjetnika,

tuženika,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje Frontexove odluke CGO/LAU/18911c/2017 od 10. studenoga 2017., kojom je odbijen pristup dokumentima koji sadrže informacije u vezi s imenom, zastavom i vrstom svakog plovila koje je on rasporedio u središnjem Sredozemlju u okviru zajedničke operacije Triton u razdoblju od 1. lipnja do 30. kolovoza 2017.,

OPĆI SUD (prvo vijeće),

u sastavu: P. Nihoul, u svojstvu predsjednika, J. Svingenssen i U. Öberg (izvjestitelj), suci,

tajnik: P. Cullen, administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 2. srpnja 2019.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: engleski

Presudu

Okolnosti spora

- 1 Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (u daljnjem tekstu: Frontex) osnovana je 2004. i trenutačno je uređena Uredbom (EU) 2016/1624 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2016. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 863/2007 Europskog parlamenta i Vijeća, Uredbe Vijeća (EZ) br. 2007/2004 i Odluke Vijeća 2005/267/EZ (SL 2016., L 251, str. 1.).
- 2 U skladu s člankom 1. Uredbe 2016/1624, europska granična i obalna straža, koju čine, u skladu s člankom 3. iste uredbe, Frontex i nacionalna tijela država članica koja su nadležna za upravljanje granicama, želi osigurati europsko integrirano upravljanje vanjskim granicama, što osobito „podrazumijeva rješavanje izazova povezanih s migracijama i potencijalnih budućih prijetnji na tim granicama, doprinoseći tako borbi protiv teških kaznenih djela s prekograničnim obilježjem, kako bi se osigurala visoka razina unutarnje sigurnosti u Uniji uz puno poštovanje temeljnih prava i uz istodobnu zaštitu slobodnog kretanja osoba u Uniji.”
- 3 Frontex pomaže agencijama za upravljanje granicama i obalnim stražama država članica, osobito njihovom koordinacijom putem „zajedničkih operacija” koje vodi s državom članicom domaćinom i drugim državama članicama. Pravila o ovlastima, sredstvima, osoblju, materijalu i infrastrukturi koje su koristili sudionici utvrđena su operativnim planom aktivnosti svojstvenom svakoj operaciji.
- 4 Frontex je započeo operaciju Triton početkom mjeseca studenoga 2014. nakon što mu je Europska komisija dodijelila dodatna proračunska sredstva.
- 5 Cilj operacije Triton bio je poboljšanje nadzora i kontrole sigurnosti državnih granica uz pomoć zajedničkih patrola i opreme koju su države članice stavile na raspolaganje. Njezino operativno područje obuhvaćalo je teritorijalne vode Italije i Malte te zone za traženje i spašavanje tih dviju država članica koje sežu do 138 nautičkih milja južno od Sicilije.
- 6 Operacija Triton 2017, koja je započela 1. siječnja 2017., završila je 31. siječnja 2018.
- 7 U skladu s člankom 74. stavkom 1. Uredbe 2016/1624, „[p]ri obradi zahtjeva za pristup dokumentima koje ona čuva, [Frontex] podliježe Uredbi (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.)]”.
- 8 Članak 8. stavak 3. Uredbe 2016/1624 osim toga predviđa:

„Agencija na vlastitu inicijativu sudjeluje u komunikacijskim aktivnostima o pitanjima u okviru svojih ovlasti. Javnosti pruža točne i sveobuhvatne informacije o svojim aktivnostima.

Komunikacijskim aktivnostima ne smiju se ugrožavati zadaće iz stavka 1., a to se posebno odnosi na otkrivanje operativnih informacija koje bi, da se objave, ugrozile ostvarivanje cilja operacija. Komunikacijske aktivnosti provode se ne dovodeći u pitanje članak 50. i u skladu s relevantnim komunikacijskim i promidžbenim planovima koje donosi Upravni odbor.”

9 Konačno, članak 74. stavak 2. Uredbe 2016/1624 navodi sljedeće:

„[Frontex] o pitanjima koja ulaze u opseg [njegovih] zadaća uspostavlja komunikaciju na vlastitu inicijativu. Objavljuje relevantne informacije, uključujući godišnje izvješće o aktivnostima [...] i posebno osigurava, [...] da se javnosti i svim zainteresiranim stranama brzo pruže objektivne, opsežne, pouzdane i lako razumljive informacije u pogledu [njegova] rada. Pritom ne otkriva operativne informacije čijim bi se objavljivanjem ugrozilo ostvarivanje cilja operacija.”

10 Dopisom od 1. rujna 2017. tužitelji Luisa Izuzquiza i Arne Semsrott podnijeli su Frontexu, na temelju članka 6. stavka 1. Uredbe 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.), zahtjev za pristup dokumentima koji sadrže informacije u vezi s imenom, vrstom i zastavom svakog plovila koje je on rasporedio u središnjem Sredozemlju u okviru operacije Triton u razdoblju od 1. lipnja do 30. kolovoza 2017.

11 Dopisom od 8. rujna 2017., dostavljenim tužiteljima istog dana, Frontex je odbio dati pristup zatraženim dokumentima na temelju izuzeća predviđenog u članku 4. stavku 1. točki (a) prvoj alineji Uredbe br. 1049/2001, koje se odnosi na zaštitu javnog interesa u području javne sigurnosti.

12 U tom je dopisu Frontex naveo sljedeće:

„Informacije sadržane u traženom dokumentu omogućile bi, zajedno s informacijama koje postanu javne poput onih dostupnih na internetskoj stranici www.marinetraffic.com, imanje saznanja o trenutačnom položaju ophodnih plovila.

Kada bi imale te informacije, kriminalne mreže uključene u krijumčarenje migranata i trgovinu ljudima mogle bi imati saznanja o zonama i rasporedu ophodnji, što bi im omogućilo da prilagode svoj način rada kako bi zaobišle nadzor državnih granica i, stoga, prelazile vanjsku granicu i nezakonito ulazile na državno područje države članice Europske unije.

Cilj je nadzora granica borba protiv nezakonite migracije i trgovine ljudima te sprječavanje svake opasnosti za unutarnju sigurnost država članica i javnu sigurnost.”

13 Dopisom od 29. rujna 2017. tužitelji su primjenom članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001 podnijeli ponovljeni zahtjev.

14 Tužitelji su u svojem ponovljenom zahtjevu tvrdili da su, kao prvo, ime, zastava i vrsta svakog plovila uključenog u operaciju Sophia ESVD-a (Europska služba za vanjsko djelovanje) bili proaktivno objavljeni na internetu i aktivno medijski popraćeni, kao drugo, da su ime, zastava i vrsta svakog plovila uključenog u operaciju Triton 2016 stoga bili dostupni na internetu i, kao treće, da je 12. rujna 2017. Frontex proaktivno objavio na Twitteru dio traženih informacija.

15 Dopisom od 17. listopada 2017. Frontex je zatražio dodatni rok od petnaest radnih dana na temelju članka 8. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001.

16 Odlukom CGO/LAU/18911c/2017 od 10. studenoga 2017. (u daljnjem tekstu: pobijana odluka) Frontex je potvrdio odbijanje otkrivanja traženih dokumenata jer bi „otkrivanje detalja o tehničkoj opremi raspoređenoj u operacijama koje su u tijeku ugrozilo javnu sigurnost”.

17 U pobijanoj odluci Frontex je ponovno potvrdio sljedeće:

– „[Na] temelju informacija sadržanih u zatraženim dokumentima, [moglo bi] biti moguće, kombinirajući ih s javno dostupnim informacijama na određenim internetskim stranicama/pomorskim uređajima, saznati trenutačni položaj ophodnih plovila”,

- „[Kada bi] imale te informacije, kriminalne mreže uključene u krijumčarenje migranata i trgovinu ljudima mogle bi biti informirane o zonama i rasporedu pomorskih ophodnji”, što bi „omogućilo tim kriminalnim mrežama da prilagode svoj način rada kako bi zaobišle nadzor državnih granica i, stoga, prelazile vanjsku granicu i nezakonito ulazile na državno područje države članice Europske unije”.

Postupak i zahtjevi stranaka

- 18 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 20. siječnja 2018. tužitelji su pokrenuli ovaj postupak.
- 19 Frontex je 27. ožujka 2018. podnio odgovor na tužbu.
- 20 Tužitelji su 30. svibnja 2018. podnijeli repliku.
- 21 Frontex je 20. srpnja 2018. podnio odgovor na repliku.
- 22 Frontex je 1. listopada 2018. podnio zahtjev za isključenje javnosti u skladu s člankom 109. stavkom 2. Poslovnika Općeg suda. Tužitelji su 24. listopada 2018. podnijeli svoja očitovanja na zahtjev za isključenje javnosti.
- 23 Odlukom od 30. travnja 2019. Opći sud odbio je zahtjev za isključenje javnosti.
- 24 Na prijedlog suca izvjestitelja Opći sud odlučio je otvoriti usmeni postupak i, u okviru mjera upravljanja postupkom predviđenih u članku 89. Poslovnika, postavio je pisana pitanja strankama. Stranke su na njih odgovorile u određenom roku.
- 25 Mjerom izvođenja dokaza, predviđenom člankom 91. točkom (c) Poslovnika, Opći sud naložio je Frontexu da podnese „sve dokumente koji sadržavaju informacije o imenu, zastavi i vrsti plovila svih plovila raspoređenih u operaciji Triton od 1. lipnja do 30. kolovoza 2017.”, pri čemu je pojasnio da se oni, u skladu s člankom 104. Poslovnika, neće priopćiti tužiteljima. Frontex je u propisanim rokovima, odgovarajući na tu mjeru izvođenja dokaza, dostavio samo jedan dokument koji sadržava sve tražene podatke.
- 26 Izlaganja stranaka i njihovi odgovori na pitanja koja je postavio Opći sud saslušani su na raspravi 2. srpnja 2019.
- 27 Tužitelji od Općeg suda zahtijevaju da:
- poništi pobijanu odluku;
 - u svakom slučaju, Frontexu naloži snošenje troškova.
- 28 Frontex od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbu;
 - naloži tužiteljima snošenje troškova.

Dopuštenost tužbe

- 29 Frontex smatra da je tužba nedopuštena jer je zahtjevu za pristup spornim dokumentima prethodio i slijedio ga niz zahtjeva koje su tužitelji zasebno podnijeli (točka 33. odgovora na tužbu), a koji se, barem djelomično, odnose na iste informacije. Ovom tužbom tužitelji zapravo žele zaobići rokove koji se primjenjuju na tužbe jer su odluke o odbijanju u vezi s drugim zahtjevima postale konačne zbog toga što nisu bile osporavane pred Općim sudom.
- 30 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, akti ili odluke koji mogu biti predmet tužbe za poništenje su one mjere koje proizvode obvezujuće pravne učinke koji utječu na interese tužitelja mijenjajući na bitan način njegovu pravnu situaciju (presuda od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, t. 9., i rješenje od 2. rujna 2009., E.ON Ruhrgas i E.ON Földgáz Trade/Komisija, T-57/07, neobjavljena, EU:T:2009:297, t. 30.).
- 31 S druge strane, nedopuštena je tužba za poništenje podnesena protiv odluke kojom se samo potvrđuje ranija odluka koja nije pravodobno pobijana (vidjeti presudu od 11. siječnja 1996., Zunis Holding i dr./Komisija, C-480/93 P, EU:C:1996:1, t. 14. i navedenu sudsku praksu, i rješenje od 16. ožujka 1998., Goldstein/Komisija, T-235/95, EU:T:1998:56, t. 41. i navedenu sudsku praksu).
- 32 U tom pogledu važno je istaknuti da je među sličnim zahtjevima navedenima u točki 33. odgovora na tužbu samo zahtjev od 19. lipnja 2017. doveo do odluke koja prethodi pobijanoj odluci, to jest 30. lipnja 2017. Stoga pobijana odluka može biti potvrđujuća samo u odnosu na tu odluku.
- 33 Pobijana odluka međutim nema potvrđujući karakter u odnosu na odluku od 30. lipnja 2017.
- 34 Naime, kao što to ističu tužitelji, dva zahtjeva za pristup odnose se na različite informacije. Zahtjev od 19. lipnja 2017., koji je doveo do odluke od 30. lipnja 2017., odnosio se na pristup popisu plovila koja je Frontex rasporedio u okviru zajedničkih operacija Triton i Posejdon, sadržavao je detaljne informacije o floti, uključujući imena plovila, njihove pozivne znakove, identifikacijski broj pomorske mobilne postaje (MMSI), domaće luke, brzine krstarenja, vrstu plovila i kapacitet spremnika za gorivo, dok se zahtjev od 1. rujna 2017., koji je doveo do pobijane odluke, odnosio na ime, vrstu i zastavu tih plovila u razdoblju od 1. lipnja do 30. kolovoza 2017.
- 35 Iako se zahtjev od 19. lipnja 2017. odnosio na informacije koje su istovjetne onima koje su zatražene 1. rujna iste godine, odnosno imena, zastave i vrste plovila raspoređenih u okviru operacije Triton, razdoblje na koje se odnose ti zahtjevi bilo je različito. Dok su se informacije zatražene 19. lipnja 2017. odnosile na plovila raspoređena na datum podnošenja tog zahtjeva, zahtjev od 1. rujna 2017. odnosio se na plovila raspoređena tijekom razdoblja od 1. lipnja do 30. kolovoza 2017., koje je dakle bilo završeno u trenutku podnošenja navedenog zahtjeva. Štoviše, prvi od tih zahtjeva podnio je Arne Semsrott, dok su drugi zahtjev podnijela oba tužitelja.
- 36 Stoga valja utvrditi da je zahtjev od 1. rujna 2017. različit od zahtjeva od 19. lipnja 2017., tako da se pobijana odluka ne može smatrati odlukom koja potvrđuje odluku od 30. lipnja 2017.
- 37 Posljedično, predmetna tužba je dopuštena.

Meritum

- 38 Tužitelji ističu pet tužbenih razloga.

- 39 Prvi tužbeni razlog sastoji se od dvaju dijelova. U prvom dijelu tužitelji smatraju da je Frontex povrijedio članak 4. stavak 1. točku (a) prvu alineju Uredbe br. 1049/2001 s obzirom na to da nije razmotrio je li svaki zatraženi dokument obuhvaćen izuzećem koje se odnosi na javnu sigurnost, dok u drugom dijelu tužitelji prigovaraju Frontexu da je povrijedio obvezu obrazlaganja.
- 40 Ostala četiri tužbena razloga temelje se na:
- povredi članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Uredbe br. 1049/2001, s obzirom na to da je odluka utemeljena na očito netočnim činjenicama: plovila raspoređena u okviru operacije Triton nisu se mogla tijekom misija pratiti javno dostupnim sredstvima;
 - povredi članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Uredbe br. 1049/2001, s obzirom na to da otkrivanje informacija o plovilima raspoređenima tijekom proteklog razdoblja ne dovodi automatski do poteškoća za nadzor državnih granica;
 - povredi članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Uredbe br. 1049/2001, s obzirom na to da je dio traženih informacija već bio objavljen;
 - povredi članka 4. stavka 6. Uredbe br. 1049/2001, s obzirom na to da mogući rizik da kriminalne mreže zaobiđu granični nadzor ne opravdava odbijanje posredovanja informacija o vrsti ili zastavi predmetnih plovila.
- 41 Drugi dio prvog tužbenog razloga bit će ispitan posljednji.

Prvi dio prvog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Uredbe br. 1049/2001, s obzirom na to da Frontex nije razmotrio je li svaki zatraženi dokument obuhvaćen izuzećem koje se odnosi na javnu sigurnost

- 42 Tužitelji prigovaraju Frontexu da u pobijanoj odluci nije pojedinačno razmotrio različite dokumente koji sadržavaju tražene informacije kako bi utvrdio jesu li obuhvaćeni izuzećem predviđenim u članku 4. stavku 1. točki (a) prvoj alineji Uredbe br. 1049/2001.
- 43 Frontex smatra da prvi dio prvog tužbenog razloga nije osnovan i naglašava da tužitelji nisu zatražili pristup određenim dokumentima, već podacima sadržanima u neodređenim dokumentima.
- 44 U tom pogledu valja utvrditi da su tužitelji u svojem dopisu od 1. rujna 2017. zatražili pristup „dokumentima koji sadržavaju informacije” o imenu, vrsti i zastavi svih plovila koja je Frontex rasporedio od 1. lipnja do 30. kolovoza 2017. u središnjem Sredozemlju u okviru operacije Triton 2017.
- 45 Što se tiče takvog zahtjeva, valja podsjetiti da se, u skladu s člankom 2. stavkom 1. Uredbe br. 1049/2001, zahtjevi za pristup moraju odnositi na dokumente i da, u skladu s člankom 6. stavkom 1. iste uredbe, zahtjevi za pristup moraju biti „dovoljno određeni da instituciji omogućuju identifikaciju dokumenta [koji je zatražen]”.
- 46 U skladu s člankom 6. stavkom 2. Uredbe br. 1049/2001, „ako zahtjev nije dovoljno određen, institucija je dužna tražiti pojašnjenje od podnositelja zahtjeva i u tome mu pomaže, npr. pružanjem informacija o uporabi javnih registara dokumenata”.

- 47 Postupak predviđen člancima 6. do 8. Uredbe br. 1049/2001 ponajprije ima za cilj brzu i laku obradu zahtjeva za pristup tim dokumentima, a podredno spriječiti, u skladu s načelom dobre uprave, da institucija snosi neproporcionalno radno opterećenje (presuda od 3. svibnja 2018., Malta/Komisija, T-653/16, EU:T:2018:241, t. 77.; vidjeti također, u tom smislu, presudu od 2. listopada 2014., Strack/Komisija, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, t. 25., 27. i 28.).
- 48 Osim toga, članak 11. stavak 1. Uredbe br. 1049/2001 predviđa da „[k]ako bi se prava građana na temelju [ove] Uredbe učinila djelotvornima, svaka je institucija dužna osigurati javni pristup registru dokumenata”.
- 49 U ovom slučaju Frontex nije uspostavio registar dokumenata u skladu s člankom 11. stavkom 1. Uredbe br. 1049/2001. Također nije pozvao tužitelje da dodatno pojašne svoj zahtjev za pristup i nije im pomogao da to učine. Čini se da Frontex također nije pružio druga sredstva koja bi mogla pomoći tužiteljima da pronađu, opišu ili definiraju relevantne dokumente.
- 50 Kao odgovor na mjeru izvođenja dokaza Općeg suda, Frontex je dostavio dokument koji sadržava sve informacije koje su zahtijevali tužitelji. On je naveo na raspravi da je te informacije pribavio iz elektroničke baze podataka prije nego što ih je sastavio u dokumentu dostavljenom Općem sudu.
- 51 U tom pogledu Sud je presudio da, iako se pravo na pristup dokumentima institucija odnosi samo na postojeće dokumente koji su stvarno u posjedu dotične institucije, razlikovanje između postojećeg dokumenta i novog dokumenta što se tiče elektroničkih baza podataka mora se provesti na temelju kriterija prilagođenog tehničkim osobitostima tih baza i u skladu s ciljem Uredbe br. 1049/2001, koja nastoji, kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 4. i članka 1. točke (a), osigurati najširi mogući pristup dokumentima (presuda od 11. siječnja 2017., Typke/Komisija, C-491/15 P, EU:C:2017:5, t. 31. i 35.).
- 52 U tim se okolnostima sve informacije koje se unaprijed programiranim alatima za pretraživanje mogu izdvojiti iz elektroničke baze podataka u okviru njezine uobičajene uporabe, čak i ako te informacije još nisu bile prikazane u tom obliku ili ih osoblje institucija nikad nije pretraživalo, moraju kvalificirati kao postojeći dokument (presuda od 11. siječnja 2017., Typke/Komisija, C-491/15 P, EU:C:2017:5, t. 37.).
- 53 Iz te sudske prakse proizlazi da, suprotno onome što tvrde tužitelji, radi ispunjavanja zahtjeva Uredbe br. 1049/2001 institucije mogu biti dovedene do toga da primjenom postojećih alata za pretraživanje izrade dokument iz informacija sadržanih u bazi podataka (presuda od 11. siječnja 2017., Typke/Komisija, C-491/15 P, EU:C:2017:5, t. 38.).
- 54 Kada je izrađen dokument koji sadržava takve informacije, institucija ili agencija o kojoj je riječ nije dužna pojedinačno razmotriti svaki od dokumenata od kojih potječu zatraženi podaci, pri čemu je najvažnije da, kao što je to bio slučaj u ovom predmetu, informacije na koje se oni odnose budu predmet takvog razmatranja.
- 55 Stoga valja odbiti prvi dio prvog tužbenog razloga.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Uredbe br. 1049/2001 s obzirom na to da je odluka utemeljena na očito netočnim činjenicama

- 56 Tužitelji osporavaju da je, kao što je to potvrdio Frontex u dopisu od 8. rujna 2017. i u pobijanoj odluci, moguće slijediti plovila raspoređena u okviru operacije Triton zahvaljujući pomorskim internetskim stranicama koje su otvorene javnosti, kao što je marinetraffic.com. Plovila raspoređena u okviru operacije Triton opremljena su opremom koja sadržava automatski identifikacijski sustav (AIS), koji omogućuje, među ostalim, priopćavanje njihovih imena, položaja, brzine i plovnog puta pomoću

radio ili satelitskog prijenosa. Međutim, njihovi AIS podaci ne prenose se kada su u misiji kako bi se izbjegla mogućnost njihova uočavanja. Zbog te prakse informacije o identitetu raspoređenih plovila ne mogu pomoći trećima da se upoznaju s položajem ili načinom patroliranja tih plovila kada su u misiji, među ostalim, radi nadzora granica. Stoga tužitelji smatraju da razlog koji je Frontex istaknuo u pobijanoj odluci ne odgovara stvarnosti.

- 57 Frontex smatra da taj argument nije osnovan.
- 58 Najprije treba podsjetiti da je svrha Uredbe br. 1049/2001, kao što to stoji u njezinoj uvodnoj izjavi 4. i članku 1., dati javnosti najšire moguće pravo pristupa dokumentima institucija (presuda od 1. veljače 2007., *Sison/Vijeće*, C-266/05 P, EU:C:2007:75, t. 61.; vidjeti također presudu od 7. veljače 2018., *Access Info Europe/Komisija*, T-851/16, EU:T:2018:69, t. 34. i navedenu sudsku praksu).
- 59 To pravo ipak podliježe određenim ograničenjima utemeljenima na razlozima javnog ili privatnog interesa (presude od 1. veljače 2007., *Sison/Vijeće*, C-266/05 P, EU:C:2007:75, t. 62. i od 7. veljače 2018., *Access Info Europe/Komisija*, T-851/16, EU:T:2018:69, t. 35.).
- 60 Točnije, Uredba br. 1049/2001, u skladu s uvodnom izjavom 11., u članku 4. predviđa režim izuzeća na temelju kojih institucije mogu odbiti pristup dokumentu u slučaju kad bi njegovo otkrivanje ugrozilo neki od interesa zaštićenih tim člankom (presuda od 7. veljače 2018., *Access Info Europe/Komisija*, T-851/16, EU:T:2018:69, t. 35.).
- 61 S obzirom na to da navedena izuzeća predstavljaju odstupanje od načela što šireg pristupa javnosti dokumentima, potrebno ih je usko tumačiti i primjenjivati (presude od 1. veljače 2007., *Sison/Vijeće*, C-266/05 P, EU:C:2007:75, t. 63., i od 7. veljače 2018., *Access Info Europe/Komisija*, T-851/16, EU:T:2018:69, t. 36.), tako da sama okolnost da se dokument tiče interesa zaštićenog izuzećem ne može biti dovoljna da opravda primjenu potonjeg (presude od 27. veljače 2014., *Komisija/EnBW*, C-365/12 P, EU:C:2014:112, t. 64., i od 7. veljače 2018., *Access Info Europe/Komisija*, T-851/16, EU:T:2018:69, t. 36.).
- 62 Naime, kad predmetna institucija odluči odbiti pristup dokumentu čije se dostavljanje od nje zahtijevalo, na njoj je načelno da objasni na koji bi način pristup tom dokumentu mogao konkretno i stvarno ugroziti interes zaštićen izuzećem iz članka 4. Uredbe br. 1049/2001 koje navodi ta institucija. Osim toga, opasnost od takvog ugrožavanja mora biti razumno predvidiva, a ne samo hipotetska (presude od 3. srpnja 2014., *Vijeće/in't Veld*, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, t. 52. i od 7. veljače 2018., *Access Info Europe/Komisija*, T-851/16, EU:T:2018:69, t. 37.).
- 63 U svojoj sudskoj praksi Sud je razvio poseban sustav za izuzeća predviđena člankom 4. stavkom 1. točkom (a) Uredbe br. 1049/2001 u vezi sa zaštitom javnog interesa, s obzirom na javnu sigurnost, obranu i vojna pitanja, međunarodne odnose te financijsku, monetarnu ili ekonomsku politiku Unije ili države članice.
- 64 Što se tiče tih interesa, Sud je zaključio da spoj osobito osjetljive i važne prirode tih javnih interesa s obvezom odbijanja pristupa, u skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (a) Uredbe br. 1049/2001 na koju se institucija mora pozvati kada bi otkrivanje dokumenta javnosti ugrozilo te interese, daje taj odluci, koju na taj način mora donijeti institucija, obilježje složenosti i osjetljivosti za koje je nužan poseban stupanj razboritosti i da u predmetnom slučaju takva odluka stoga zahtijeva marginu prosudbe (presude od 1. veljače 2007., *Sison/Vijeće*, C-266/05 P, EU:C:2007:75, t. 35., i od 7. veljače 2018., *Access Info Europe/Komisija*, T-851/16, EU:T:2018:69, t. 38.).
- 65 Stoga se načelu uskog tumačenja izuzeća iz članka 4. Uredbe br. 1049/2001 ne protivi, prema mišljenju Suda, to da u pogledu izuzeća u vezi s javnim interesom iz stavka 1. točke (a) tog članka dotična institucija raspolaže širokom marginom prosudbe kako bi utvrdila bi li razotkrivanje dokumenta javnosti ugrozilo interese zaštićene tom odredbom te, s tim u vezi, nadzor zakonitosti od strane

Općeg suda treba u pogledu odluke institucije o odbijanju pristupa dokumentu na temelju jednog od navedenih izuzeća ograničiti na provjeru poštovanja pravila koja se odnose na postupak i obrazloženje, na to da su činjenice materijalno točno utvrđene i da nije postojala očita pogreška u ocjeni ni zloraba ovlasti (presude od 1. veljače 2007., *Sison/Vijeće*, C-266/05 P, EU:C:2007:75, t. 64. i od 7. veljače 2018., *Access Info Europe/Komisija*, T-851/16, EU:T:2018:69, t. 40.).

- 66 Slijedom navedenog, u ovom slučaju valja utvrditi je li u pobijanoj odluci Frontex uvjerljivo obrazložio pitanje na koji bi način pristup spornim dokumentima mogao konkretno i stvarno ugroziti zaštitu javne sigurnosti Unije i može li se u granicama Frontexove široke diskrecijske ovlasti na temelju izuzeća iz članka 4. stavka 1. Uredbe br. 1049/2001 za navodno ugrožavanje smatrati da je razumno predvidljivo, a ne samo hipotetsko (vidjeti u tom smislu presudu od 7. veljače 2018., *Access Info Europe/Komisija*, T-851/16, EU:T:2018:69, t. 41.).
- 67 U ovom slučaju tužbeni razlog dovodi u pitanje sadržajnu točnost Frontexove tvrdnje iz pobijane odluke prema kojoj bi, ako bi se otkrile zatražene informacije, one mogle kombinirati s informacijama dostupnima na određenim internetskim stranicama ili pomorskim uređajima kako bi se saznao položaj plovila koja sudjeluju u operaciji Triton.
- 68 U tom okviru tužitelji posebno ističu da nije moguće slijediti položaj plovila koja sudjeluju u operaciji Triton 2017 pomoću internetske stranice www.marinetraffic.com, koju je Frontex naveo u svojem dopisu od 8. rujna 2017., s obzirom na to da ti brodovi isključuju svoj transponder za vrijeme svoje misije te posljedično više ne emitiraju nikakav signal koji bi omogućio da ih se locira pomoću te stranice.
- 69 U tom pogledu valja istaknuti da se, prema izjavama koje je Frontex podnio na raspravi, transponderi plovila koja sudjeluju u misijama koje organizira Frontex sustavno ne isključuju tijekom tih razdoblja.
- 70 Naprotiv, iz Frontexovih izjava proizlazi da su, za razliku od onoga što je navedeno u tužbi, transponderi instalirani na plovilima katkad aktivni, a odluka o njihovu aktiviranju ili gašenju ovisi o zapovjedniku svakog plovila. Naime, na potonjem je da utvrdi s obzirom na posebne okolnosti u kojima se plovilo nalazi je li prikladno zbog sigurnosnih razloga izbjeći mogućnost lociranja ili, suprotno tome, na primjer kako bi se izbjegao sudar ili zbog spašavanja osoba u nevolji, dopustiti da se položaj plovila pojavljuje na radarima drugih brodova.
- 71 Osim toga, prema Frontexovu mišljenju, informacije koje su zahtijevali tužitelji dostatne su, čak i kada se sustav SIA ne koristi, kako bi se lociralo, a zatim i slijedilo plovilo ako bi se one kombinirale, s jedne strane, sa sredstvima niskotehnološkog nadzora (low-tech), kao što su promatranje kretanja plovila s obale ili s jednog ili više drugih plovila, ili, s druge strane, sa sredstvima visokotehnološkog nadzora (high-tech), kao što je upotreba dronova (letjelica), pri čemu je upotreba tih dviju vrsta sredstava široko rasprostranjena među kriminalnim skupinama na otvorenom moru ili u drugim pomorskim područjima.
- 72 Kada znaju lokaciju plovila, krijumčari raspolažu informacijama potrebnima za izbjegavanje kontrola namijenjenih sprečavanju nezakonitog pristupa granicama.
- 73 Mogućnost da takva plovila mogu locirati krijumčari predstavlja rizik za javnu sigurnost u kontekstu u kojem ti krijumčari ne oklijevaju napasti plovila, ponekad vojnim oružjem, ili poduzeti manevre kojima mogu ugroziti posadu i materijal.
- 74 Stoga valja utvrditi da su, unatoč argumentima koje su istaknuli tužitelji, Frontexova objašnjenja dana u pobijanoj odluci vjerodostojna i da dokazuju, kao što to zahtijeva sudska praksa navedena u točki 62. ove presude, postojanje predvidljivog, a ne samo hipotetskog rizika za javnu sigurnost, što opravdava

uporabu izuzeća iz članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Uredbe br. 1049/2001 u granicama široke diskrecijske ovlasti, koja se, prema sudskoj praksi navedenoj u točkama 63. do 65., mora priznati Frontexu za provedbu te iznimke.

75 Stoga drugi tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Uredbe br. 1049/2001, s obzirom na to da otkrivanje informacija o plovilima raspoređenim tijekom proteklog razdoblja ne dovodi automatski do poteškoća za nadzor državnih granica

76 Tužitelji smatraju da je Frontex time što im je odbio dati zatražene informacije počinio očitu pogrešku u ocjeni jer su se te informacije odnosile na razdoblje između 1. lipnja i 30. kolovoza 2017., koje je već bilo završeno prilikom podnošenja njihova zahtjeva i, *a fortiori*, kada je donesena pobijana odluka.

77 Frontex osporava taj tužbeni razlog.

78 U ovom slučaju zahtjev za pristup podnesen je 1. rujna 2017. i odnosio se na informacije koje se odnose na razdoblje između 1. lipnja i 30. kolovoza 2017.

79 Točno je da je razdoblje na koje se odnose zatražene informacije završilo u trenutku podnošenja zahtjeva. Međutim, činjenica je da je ono bilo dio dužeg razdoblja u kojem je trebala biti provedena operacija Triton 2017 i koje je isticalo 31. siječnja 2018.

80 Budući da je operacija Triton 2017 još uvijek bila u tijeku u trenutku podnošenja zahtjeva, rizik da tražene informacije koriste kriminalci radi lociranja plovila koja sudjeluju u toj operaciji nakon 30. kolovoza 2017. i dalje bi postojao.

81 U tom pogledu nema razloga smatrati da je, kao što to sugeriraju tužitelji, flota plovila koja je sudjelovala u operaciji Triton 2017 bila izmijenjena između 31. kolovoza 2017. i 1. rujna iste godine.

82 Frontex stoga u tom pogledu nije počinio očitu pogrešku u ocjeni odbivši pristup spornim dokumentima.

83 Prema tome, treći tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Uredbe br. 1049/2001, s obzirom na to da je dio traženih informacija već bio objavljen

84 Tužitelji smatraju da je Frontex počinio očitu pogrešku u ocjeni time što im nije odobrio djelomičan pristup traženim informacijama iako su ti podaci već prethodno bili otkriveni.

85 U tom pogledu tužitelji tvrde da je, kao prvo, 2. veljače 2017. Komisija objavila u broju 22 Strateških dokumenata Europskog centra za političke strategije (EPSC) pomorska sredstva korištena u operaciji Triton 2016., kao drugo, Komisija i ESVD su 2017. odnosno 2016. objavili, u istom dokumentu, podatke o plovilima korištenima u operaciji Sophia EUNAVFOR MED i, kao treće, Frontex je 2017. objavio na Twitteru ime, zastavu i vrstu više plovila raspoređenih u zajedničkoj operaciji Triton 2017.

86 U tom pogledu važno je istaknuti da objavljeni podaci koje su naveli tužitelji nisu usporedivi s informacijama koje su oni zatražili 1. rujna 2017.

- 87 Prije svega, informacije koje je Komisija objavila 2. veljače 2017. u strateškim dokumentima EPSC-a odnosile su se na operaciju Triton 2016, koja je bila dovršena, dok su se informacije koje su tužitelji zatražili 1. rujna 2017. odnosile na operaciju Triton 2017, koja je još uvijek bila u tijeku.
- 88 Nadalje, operacija Sophia EUNAVFOR MED nije operacija kojom upravlja Frontex, nego je operacija koju politički kontrolira i njome strateški upravlja Politički i sigurnosni odbor kojime predsjedava ESVD, pod odgovornošću Vijeća Europske unije i Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku.
- 89 U svakom slučaju, podaci objavljeni o toj misiji odnosili su se na podatke u vezi s 2016. godinom.
- 90 Naposljetku, iako je točno da su se određeni podaci koje je Frontex 2017. objavio na Twitteru odnosili na plovila raspoređena u okviru operacije Triton 2017, ti podaci nisu bili brojni te su se odnosili na različite trenutke, tako da ih se ne može usporediti sa svim onima koje su tužitelji zatražili 1. rujna 2017., koji su se odnosili na cijelu flotu raspoređenu u okviru operacije Triton 2017 između 1. lipnja i 30. kolovoza 2017.
- 91 U tom pogledu valja podsjetiti da, iako je Frontex na temelju članka 8. stavka 3. i članka 74. stavka 2. Uredbe br. 2016/1624 dužan obavijestiti javnost o pitanjima koja se odnose na njegove misije, on ne može otkriti operativne informacije koje bi mogle štetiti ostvarenju cilja tih operacija.
- 92 U ovom slučaju informacije na koje se pozivaju tužitelji Frontex je objavio u okviru svoje obveze priopćavanja, što znači da je prethodno bilo provjereno je li njihovo otkrivanje u skladu sa svim zadacima koji proizlaze iz njegova mandata i je li to potencijalno otkrivanje usklađeno s potrebama javne sigurnosti.
- 93 Stoga se Frontexovo slanje kratkih poruka putem Twittera koje sadržavaju određene informacije odabrane u okviru njegovih obveza priopćavanja ne može smatrati stvaranjem presedana koji bi ga obvezao na priopćavanje informacija za koje smatra da ugrožavaju javnu sigurnost.
- 94 Tužitelji osim toga ističu da je javnost mogla, na temelju podataka koje je Komisija objavila o operaciji Triton 2016, točno predvidjeti barem broj i vrstu plovila raspoređenih u sljedećoj godini.
- 95 Ova se tvrdnja mora odbiti. Naime, ništa u trenutku objave informacija koje se odnose na 2016. godinu nije upućivalo na to da će se 2017. organizirati operacija s istim brojem i istom vrstom plovila. Stoga na temelju informacija objavljenih 2016. godine javnost nije mogla imati precizna saznanja o načinu na koji će biti organizirana misija u 2017.
- 96 Osim toga, informacije koje su zahtijevali tužitelji nisu se odnosile samo na broj i vrstu plovila raspoređenih tijekom operacije Triton 2017, nego i na njihova imena i zastave, a što su važne informacije za identifikaciju plovila.
- 97 Stoga četvrti tužbeni razlog nije osnovan i valja ga odbiti.

Peti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 4. stavka 6. Uredbe br. 1049/2001, s obzirom na to da moguća opasnost da kriminalne mreže zaobiđu granični nadzor ne opravdava odbijanje posredovanja informacija o vrsti ili zastavi predmetnih plovila

- 98 Tužitelji smatraju da je Frontex povrijedio članak 4. stavak 6. Uredbe br. 1049/2001 time što im nije dao pristup informacijama o zastavi i vrsti plovila raspoređenih u okviru operacije Triton 2017.

- 99 Naime, tužitelji smatraju da, pod pretpostavkom da u slučaju otkrivanja traženih informacija postoji opasnost da kriminalne mreže izbjegnu nadzor granica, to ne može opravdati odbijanje priopćavanja informacija koje se odnose na zastavu i vrstu predmetnih plovila. Naime, plovila se na internetskim stranicama navode pod imenom plovila, tako da pružanje informacija u vezi sa zastavom i vrstom plovila ne bi omogućilo njihovu identifikaciju.
- 100 U tom pogledu valja utvrditi da nije sporno da se na internetskoj stranici www.marinetraffic.com, koju je naveo Frontex u svojem dopisu od 8. rujna 2017., identifikacija plovila provodi pomoću imena plovila.
- 101 U odgovoru na repliku Frontex je međutim tvrdio da postoje drugi načini slijeđenja plovila, posebno niskotehnološka rješenja, poput jednostavnog promatranja kretanja plovila s obale ili jednog ili više plovila, ili visokotehnološka sredstva nadzora, poput korištenja dronova.
- 102 Jasno je da za uporabu tih drugih sredstava informacije poput zastave i vrste plovila također predstavljaju korisne podatke.
- 103 U tim okolnostima Frontex je u pobijanoj odluci mogao odbiti pristup imenu plovila kao i drugim zatraženim informacijama, odnosno zastavi i vrsti plovila koja se odnose na operaciju Triton 2017.
- 104 Stoga peti tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Drugi dio prvog tužbenog razloga

- 105 Tužitelji prigovaraju Frontexu da u pobijanoj odluci nije objasnio kako informacije o imenu, vrsti i zastavi plovila omogućuju trećima da ih slijede na određenim internetskim stranicama.
- 106 Frontex smatra da je drugi dio prvog tužbenog razloga neosnovan.
- 107 U tom pogledu valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, obrazloženje koje se zahtijeva člankom 296. UFEU-a mora jasno i nedvosmisleno odražavati zaključke institucije koja je donijela akt kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju s razlozima poduzimanja mjere, kao i nadležnom sudu izvršavanje njegove nadzorne ovlasti (vidjeti presudu od 15. studenoga 2012., Vijeće/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, t. 50. i navedenu sudsku praksu).
- 108 U obrazloženje ne treba unijeti sve relevantne činjenične i pravne elemente jer se dostatnost obrazloženja mora ocijeniti ne samo u odnosu na njegov sadržaj, nego i u odnosu na njegov kontekst i sva pravna pravila koja uređuju predmetno područje (presude od 15. studenoga 2012., Vijeće/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, t. 53. i od 14. listopada 2009., Bank Melli Iran/Vijeće, T-390/08, EU:T:2009:401, t. 82.).
- 109 U ovom slučaju Frontex je u pobijanoj odluci izložio razloge zbog kojih se tražene informacije ne mogu otkriti. On je u tom pogledu tvrdio da kada bi se zatražene informacije otkrile, bilo bi moguće, njihovim kombiniranjem s informacijama koje su javnosti stavljene na raspolaganje na određenim internetskim stranicama ili pomorskim uređajima, saznati položaj patrolnih plovila i, kada bi imale te informacije, kriminalne mreže uključene u krijumčarenje migranata i trgovinu ljudima bile bi upoznate sa zonama i rasporedom plovila, što bi im omogućilo da prilagode svoj način rada kako bi zaobišle nadzor granica i, stoga, prelazile vanjsku granicu i nezakonito ulazile na državno područje države članice Europske unije.

- 110 Ta objašnjenja sama po sebi omogućuju tužiteljima da shvate razloge zbog kojih im je odbijen pristup traženim informacijama, a Općem sudu da izvrši svoj nadzor, s obzirom na to da ona pokazuju kako krijumčarske mreže mogu upotrijebiti tražene informacije zajedno s lako dostupnim informacijama kako bi stvorile situaciju u kojoj je razumno predvidljivo, a ne samo hipotetski, ugrožena javna sigurnost.
- 111 Tužitelji međutim tvrde da je u pobijanoj odluci Frontex morao navesti na koji način bi se tražene informacije, jednom kada bi im bile priopćene, mogle koristiti, zajedno s internetskim stranicama i uređajima ili drugim javno dostupnim izvorima, za utvrđivanje vjerojatne buduće lokacije plovila koja sudjeluju u operaciji Triton.
- 112 U tom pogledu valja istaknuti da tužena institucija ili agencija, kada je suočena sa zahtjevom za otkrivanje određenih informacija, nije dužna u obrazloženju pobijanog akta otkriti elemente koji bi mogli imati za posljedicu, ako bi takve informacije bile otkrivene, ugrožavanje javnog interesa na koji se odnosi izuzeće koje je navela ta institucija ili agencija (vidjeti u tom smislu presudu od 7. veljače 2018., Access Info Europe/Komisija, T-852/16, EU:T:2018:71, t. 114. i navedenu sudsku praksu).
- 113 Ako bi takva obveza postojala, institucija ili agencija bi pružanjem objašnjenja kako se zatražene informacije mogu koristiti, sama stvorila situaciju u kojoj bi njezinim ponašanjem javna sigurnost – koju ta institucija posebno mora štiti – bila ugrožena.
- 114 U tim okolnostima valja smatrati da pobijana odluka ispunjava obvezu obrazlaganja.
- 115 Drugi dio prvog tužbenog razloga stoga treba odbiti kao neosnovan.
- 116 Stoga tužbu treba odbiti.

Troškovi

- 117 Sukladno članku 134. stavku 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.
- 118 Budući da tužitelji nisu uspjeli u postupku, valja im naložiti snošenje troškova postupka, sukladno Frontexovu zahtjevu.

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (prvo vijeće),

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Luisi Izuzquizi i Arnju Semsrottu nalaže se snošenje troškova.**

Nihoul

Svenningsen

Öberg

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 27. studenog 2019.

Potpisi

i — presuda je izmijenjena nakon prvotne objave u dijelu u kojem se navode ključne riječi