



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PRIITA PIKAMÄEJA,
predstavljeni 9. julija 2020¹

Zadeva C-342/19 P

**Fabio De Masi,
Yanis Varoufakis
proti**

Evropski centralni banki (ECB)

„Pritožba – Dostop do dokumentov Evropske centralne banke (ECB) – Dokument, povezan z glavno dejavnostjo ECB – Sklep 2004/258/ES – Člen 4(2) in (3) – Področje uporabe – Zavrnitev dostopa do dokumenta za notranjo rabo – Povezanost dokumenta s postopkom odločanja, ki poteka ali je končan“

I. Uvod

1. Fabio De Masi in Yanis Varoufakis s pritožbo predlagata razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 12. marca 2019, De Masi in Varoufakis/ECB², s katero je to zavrnilo tožbo za razglasitev ničnosti sklepa Evropske centralne banke (ECB) z dne 16. oktobra 2017, s katerim jima je bil zavrnen dostop do dokumenta z dne 23. aprila 2015, naslovljenega „Odgovori na vprašanja v zvezi z razlago člena 14.4 Protokola o Statutu ESCB in ECB“.

2. Spori glede dostopa do dokumentov, ki jih hrani ECB, so v nasprotju s tistimi, do katerih pride zaradi uporabe Uredbe št. 1049/2001³, pripeljali do zelo malo sodb Sodišča, obravnavana zadeva pa Sodišču tako daje priložnost, da podrobneje oblikuje svojo sodno prakso na tem posebnem področju.

3. V skladu z zahtevo Sodišča bodo ti sklepni predlogi osredotočeni na tretji pritožbeni razlog, ki se natančneje nanaša na razmerje med izjemami od pravice do dostopa, ki jih določa Sklep 2004/258/ES⁴, in obsegom izjeme v zvezi z dokumenti za notranjo rabo v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, tega sklepa.

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

² Sodba T-798/17 (EU:T:2019:154, neobjavljena, v nadaljevanju: izpodbijana sodba).

³ Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331).

⁴ Sklep Evropske centralne banke z dne 4. marca 2004 o dostopu javnosti do dokumentov Evropske centralne banke (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 5, str. 51), kakor je bil spremenjen s Sklepom Evropske centralne banke (EU) 2015/529 z dne 21. januarja 2015 (v nadaljevanju: Sklep 2004/258).

II. Pravni okvir

A. Primarno pravo

4. Člen 15 PDEU določa:

„1. Institucije, organi, uradi in agencije Unije zaradi spodbujanja dobrega upravljanja in zagotovitve sodelovanja civilne družbe pri svojem delu kar najbolj upoštevajo načelo javnosti delovanja.

2. Evropski parlament zaseda javno, prav tako tudi Svet, ko razpravlja in glasuje o osnutku zakonodajnega akta.

3. Vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic imajo pravico dostopa do dokumentov institucij, organov, uradov in agencij Unije, ne glede na nosilec dokumenta ob upoštevanju načel in pogojev, ki naj se določijo v skladu s tem odstavkom.

Splošna načela in omejitve iz razlogov javnega ali zasebnega interesa, ki veljajo za to pravico dostopa do dokumentov, določita Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku z uredbami.

Vsaka institucija, organ, urad ali agencija zagotavlja preglednost svojega dela in v svojem poslovniku predpiše posebne določbe glede dostopa do njenih dokumentov v skladu z uredbami iz drugega pododstavka.

Sodišče Evropske unije, Evropska centralna banka in Evropska investicijska banka upoštevajo ta odstavek le pri izvajanju svojih upravnih nalog.

Evropski parlament in Svet zagotovita javni dostop do dokumentov, ki se nanašajo na zakonodajne postopke v skladu s pogoji, določenimi v uredbah iz drugega pododstavka.“

B. Sklep 2004/258

5. V uvodnih izjavah od 1 do 3 Sklepa 2004/258/ES je navedeno:

„(1) Drugi pododstavek člena 1 Pogodbe o Evropski uniji utemeljuje pojem odprtosti, saj določa, da Pogodba označuje novo stopnjo v procesu oblikovanja vse tesnejše zveze med narodi Evrope, v kateri se odločitve sprejemajo kar se da javno in v kar najtesnejši povezavi z državljani. Odprtost povečuje legitimnost upravnih organov, učinkovitost in odgovornost ter tako krepi načela demokracije.

(2) V Skupni izjavi, ki se nanaša na Uredbo (ES) št. 1049/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije, Evropski parlament, Svet in Komisija pozivajo druge institucije in telesa Unije, naj sprejmejo interne predpise o dostopu javnosti do dokumentov, ki upoštevajo načela in omejitve, določene v navedeni uredbi. Ureditev dostopa javnosti do dokumentov ECB, kakor je določena v Sklepu [...] z dne 3. novembra 1998 o dostopu javnosti do dokumentov in arhivov Evropske centralne banke, je treba ustrezno spremeniti.

(3) Dovoliti je treba širši dostop do dokumentov ECB, hkrati pa varovati neodvisnost ECB in nacionalnih centralnih bank (NCB), ki je predvidena v členu 108 [PDEU] in členu 7 [Protokola o Statutu Evropskega sistema centralnih bank in ECB], in zaupnost nekaterih zadev, specifičnih za

izvajanje nalog ECB. Zaradi varstva učinkovitosti postopkov odločanja, vključno z notranjimi posvetovanji in pripravami, so zapisniki sestankov organov odločanja ECB zaupni, razen če se predmetni organ odloči za objavo rezultatov svojih posvetovanj.“

6. Člen 2 tega sklepa določa:

„1. Vsak državljan Unije in vsaka fizična ali pravna oseba s prebivališčem ali sedežem v kateri od držav članic ima pravico dostopa do dokumentov ECB ob upoštevanju pogojev in omejitev, določenih s tem sklepom.

2. ECB lahko ob upoštevanju istih pogojev in omejitev odobri dostop do dokumentov ECB tudi kateri koli fizični ali pravni osebi, ki nima prebivališča ali sedeža v eni izmed držav članic.

[...]“.

7. Člen 4 Sklepa 2004/258 določa:

„[...]“

2. ECB zavrne dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo:

[...]

– sodnih postopkov in pravnih nasvetov,

[...]

razen če prevlada javni interes za razkritje.

3. Dostop do dokumenta, ki ga je ECB sestavila ali prejela za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v okviru ECB ter izmenjav[o] mnenj med ECB, nacionalnimi centralnimi bankami, pristojnimi nacionalnimi organi ali imenovanimi nacionalnimi organi se zavrne tudi po tem, ko je bila odločitev sprejeta, razen če prevlada javni interes za razkritje.

Dostop do dokumentov o izmenjavi mnenj med ECB in drugimi ustreznimi organi in telesi se zavrne tudi po tem, ko je bila odločitev sprejeta, če bi razkritje resno oslabilo učinkovitost ECB pri opravljanju njenih nalog, razen če prevlada javni interes za razkritje.

[...]

5. Če velja katera od izjem le za nekatere dele zahtevanega dokumenta, se drugi deli dokumenta objavijo.

[...]“.

III. Dejansko stanje

8. Dejansko stanje je Splošno sodišče predstavilo v točkah od 1 do 6 izpodbijane sodbe in ga je za potrebe tega postopka mogoče povzeti, kot sledi.

9. Potem ko ju je ECB obvestila o obstoju zunanjega pravnega nasveta z dne 23. aprila 2015, naslovljenega „Odgovori na vprašanja v zvezi z razlago člena 14.4 Protokola o Statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke“ (v nadaljevanju: sporni dokument), sta F. De Masi in Y. Varoufakis (v nadaljevanju: pritožnika) z dopisom z dne 7. julija 2017 od ECB zahtevala dostop do tega dokumenta.

10. ECB je z dopisom z dne 3. avgusta 2017 zavrnila dostop do navedenega dokumenta po eni strani na podlagi izjeme iz člena 4(2), druga alineja, Sklepa 2004/258 v zvezi z varstvom pravnih nasvetov in po drugi strani na podlagi izjeme iz člena 4(3), prvi pododstavek, tega sklepa v zvezi z varstvom dokumentov za notranjo rabo.

11. Pritožnika sta z dopisom z dne 30. avgusta 2017 v skladu s členom 7(2) navedenega sklepa vložila potrtilno prošnjo za dostop do spornega dokumenta.

12. ECB je s sklepom z dne 16. oktobra 2017 potrdila zavrnitev dostopa do spornega dokumenta na podlagi istih izjem, kot sta tisti, na kateri se je sklicevala v sklepu z dne 3. avgusta 2017.

IV. Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

13. Pritožnika sta 8. decembra 2017 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti sklepa z dne 16. oktobra 2017.

14. V utemeljitev te tožbe sta pritožnika v bistvu navedla dva tožbena razloga, ki sta se nanašala na kršitev člena 4(2), druga alineja, Sklepa 2004/258 oziroma kršitev člena 4(3), prvi pododstavek, tega sklepa.

15. ECB je predlagala zavrnitev tožbe.

16. Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi tožbo pritožnikov zavrnilo kot neutemeljeno. Po preučitvi njunega drugega tožbenega razloga je v točki 74 izpodbijane sodbe odločilo, da je ECB zavrnitev dostopa do spornega dokumenta upravičeno lahko utemeljila z izjemo iz člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258. Tako je presodilo, da prvega tožbenega razloga v zvezi z izjemo od pravice do dostopa, določeno v členu 4(2), druga alineja, tega sklepa, ni treba preizkusiti.

17. V ta namen je Splošno sodišče izključilo, da se na podlagi člena 4(3), prvi pododstavek, navedenega sklepa zahteva dokaz resne oslabitve postopka odločanja, in v točki 30 izpodbijane sodbe navedlo, da je za zavrnitev na podlagi te določbe treba le dokazati, prvič, da je sporni dokument namenjen za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v ECB ali za izmenjavo mnenj med ECB in zadevnimi nacionalnimi organi ter, drugič, da ni prevladujočega javnega interesa, ki bi upravičeval razkritje tega dokumenta. Tako je poudarilo, da je ECB upravičeno štela, da je bil sporni dokument namenjen za notranjo rabo v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, istega sklepa, ker je ECB menila, da je bil ta dokument namenjen zagotovitvi informacij in okrepitvi razprav Sveta ECB v okviru pristojnosti, ki so mu podeljene s členom 14.4 Protokola št. 4 o Statutu Evropskega sistema centralnih bank in ECB (v nadaljevanju: Protokol o ESCB in ECB).

18. V okviru presoje trditev, ki sta jih podala pritožnika, je Splošno sodišče na prvem mestu zavrnilo trditev, da izjeme iz člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 ni mogoče uporabiti za sporni dokument, saj je bil ta dokument pravni nasvet, ki spada na področje uporabe izjeme v zvezi z varstvom pravnih nasvetov, določene v členu 4(2), druga alineja, tega sklepa.

19. Na drugem mestu je zavrnilo trditev pritožnikov, da pogoji za uporabo člena 4(3), prvi pododstavek, navedenega sklepa niso bili izpolnjeni, saj sporni dokument, prvič, ni bil notranji in, drugič, ni bil povezan s konkretnim postopkom.

20. Na tretjem mestu je Splošno sodišče analiziralo in zavrnilo očitek, ki se je nanašal na kršitev obveznosti obrazložitve.

21. V točkah od 62 do 73 izpodbijane sodbe je Splošno sodišče preučilo drugi del drugega tožbenega razloga, ki se je nanašal na obstoj prevladujočega javnega interesa za razkritje spornega dokumenta, in ugotovilo, da ga je treba zavrniti.

V. Predlogi strank

22. Pritožnika s pritožbo Sodišču predlagata, naj:

- izpodbijano sodbo v celoti razveljavi in ugodi predlogu, podanemu na prvi stopnji, ter
- nasprotni stranki v pritožbenem postopku naloži plačilo stroškov v skladu s členom 184 Poslovnika Sodišča v povezavi s členom 137 in naslednjimi tega poslovnika.

23. ECB Sodišču predlaga, naj:

- zavrne pritožbo in
- pritožnikoma naloži plačilo stroškov.

VI. Pravna analiza

24. Pritožnika v utemeljitev pritožbe navajata štiri pritožbene razloge, ki se nanašajo na, prvič, kršitev člena 10(3) PEU, člena 15(1) in člena 298(1) PDEU ter člena 42 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, drugič, kršitev obveznosti obrazložitve, tretjič, kršitev člena 4(2) in (3) Sklepa 2004/258 ter, četrtič, neupoštevanje primarnega prava, ker je Splošno sodišče zavrnilo priznanje obstoja prevladujočega javnega interesa za razkritje spornega dokumenta.

25. Ti sklepni predlogi se bodo nanašali samo na tretji pritožbeni razlog, ki je razdeljen na dva dela. Tako naj Splošno sodišče na eni strani ne bi upoštevalo področij uporabe odstavkov 2 in 3 člena 4 Sklepa 2004/258 ter naj bi na drugi strani napačno uporabilo pravo s tem, da je presodilo, da je zavrnitev dostopa na podlagi člena 4(3) tega sklepa utemeljena, čeprav sporni dokument ni bil namenjen za notranjo rabo v smislu te določbe.

26. Preden preučim zgoraj omenjeni pritožbeni razlog, se mi zdi, da je treba razjasniti pravni okvir te analize glede na to, da so se tako Splošno sodišče v izpodbijani sodbi kot pritožnika v pritožbi sklicevali na rešitve, ki jih je Sodišče sprejelo v sodni praksi glede Uredbe št. 1049/2001.

A. Pravni okvir analize

27. Ni sporno, da se smejo prošnje za dostop do dokumentov, ki jih hrani ECB, predložiti le na podlagi Sklepa 2004/258, na podlagi katerega je bila prošnja pritožnikov zavrnjena.

28. Poudariti je treba, da sprejetje Sklepa 2004/258 sledi Skupni izjavi o Uredbi Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije⁵, s katero so Evropski parlament, Svet in Komisija druge institucije in organe Unije pozvali, naj sprejmejo interne predpise o dostopu javnosti do dokumentov, ki upoštevajo načela in omejitve, določene v navedeni uredbi.

29. Tako je namen Sklepa 2004/258, kot je navedeno v njegovi uvodni izjavi 3, dovoliti širši dostop do dokumentov ECB od tistega, ki je obstajal v okviru ureditve iz Sklepa Evropske centralne banke 1999/284/ES z dne 3. novembra 1998 o dostopu javnosti do dokumentov in arhivov Evropske centralne banke (ECB/1998/12)⁶, hkrati pa varovati neodvisnost ECB in NCB, ki je predvidena v členu 108 PDEU in členu 7 Protokola o ESCB in ECB, ter zaupnost nekaterih zadev, specifičnih za izvajanje nalog ECB.⁷

30. V skladu s členom 3(a) Sklepa 2004/258 dokument, na katerega se ta sklep nanaša, pomeni dokument, ki ga je ECB sestavila ali ga hrani in je „povezan[] z njeno politiko, dejavnostjo ali odločitvami“, kar je formulacija, za katero je značilna njena splošnost. Kot ECB izrecno navaja v svojih pisanjih, vloženih pri Splošnem sodišču in Sodišču, pravica do dostopa, zagotovljena s tem sklepom, ne zadeva le dokumentov, ki so povezani z upravnimi nalogami, ampak obsega vse „dokumente ECB“ na splošno.

31. Sklep 2004/258 je bil torej sprejet, preden je 1. decembra 2009 začela veljati Lizbonska pogodba, ki označuje spremembo pravnega okvira, glede primarnega prava za dostop javnosti do dokumentov institucij Unije, in sicer uvedbe člena 15 PDEU, s katerim je bil nadomeščen člen 255 ES in je bilo razširjeno področje uporabe načela preglednosti v pravu Unije. Drugače kot člen 255 ES, katerega področje uporabe je bilo omejeno na dokumente Parlamenta, Sveta in Komisije, namreč člen 15(3) PDEU odslej določa pravico dostopa do dokumentov institucij, organov, uradov in agencij Unije, med katerimi so Sodišče Evropske unije, ECB in Evropska investicijska banka le, kadar izvajajo upravne naloge.⁸

32. V skladu s členom 15(3), četrti pododstavek, PDEU je ECB podrejena sistemu dostopa do dokumentov institucij iz prvega pododstavka iste določbe le, kadar opravlja upravne naloge. Zato pogojev, ki urejajo dostop do dokumentov, ki jih hrani ta institucija in ki se nanašajo na njeno glavno dejavnost, ni mogoče določiti z uredbami, sprejetimi na podlagi člena 15(3), drugi pododstavek, PDEU.⁹

33. Tako je očitno, da če se prošnja za dostop in zavrnitev dostopa nanašata na dokument, ki je povezan z glavno dejavnostjo ECB, rešitev, ki jih je Sodišče sprejelo v sodni praksi glede Uredbe št. 1049/2001, ni mogoče upoštevati v okviru uporabe te sodne prakse po analogiji,¹⁰ ker ta uredba ne zavezuje ECB. Tak pa se mi dejansko zdi primer spornega dokumenta, saj obrazložitev sklepa o zavrnitvi dostopa kaže, da gre za pravni nasvet, v katerem so ocenjena pooblastila, ki jih ima Svet ECB na podlagi člena 14.4 Protokola o ESCB in ECB, ter preučeni ukrepi, ki bi jih ta svet moral sprejeti, če bi naloge, ki jih NCB izvajajo zunaj ESCB, lahko ovirale cilje in naloge ESCB. Ta

⁵ UL 2001, L 73, str. 5.

⁶ UL 1999, L 110, str. 30.

⁷ Sklep 2004/258 je bil spremenjen s Sklepom ECB 2011/342/EU z dne 9. maja 2011 (ECB/2011/6) (UL 2011, L 158, str. 37) in Sklepom ECB (EU) 2015/529 z dne 21. januarja 2015 (ECB/2015/1) (UL 2015, L 84, str. 64). Z zadnjenavedenim aktom je bil spremenjen prvi pododstavek člena 4(3) Sklepa 2004/258, na podlagi katerega je bila sprejeta grajana zavrnitev dostopa, in je bil v ta člen vstavljen drugi pododstavek.

⁸ Glej sodbo z dne 18. julija 2017, Komisija/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, točki 50 in 51).

⁹ Glej po analogiji sodbo z dne 18. julija 2017, Komisija/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, točka 48).

¹⁰ To velja med drugim za načelo ozke razlage izjem od pravice do dostopa, ki ga je Sodišče potrdilo upoštevajoč besedilo uvodne izjave 4 in člena 1 Uredbe št. 1049/2001, v skladu s katerima je namen te uredbe čim širše uresničiti pravico do dostopa javnosti do dokumentov, ki jih imajo zadevne institucije (sodba z dne 13. julija 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija, C-60/15 P, EU:C:2017:540, točka 63 in navedena sodna praksa).

dokument je opisan kot namenjen obogatitvi notranjih razmislekov organov odločanja ter okrepitvi razprave in posvetovanj v zvezi z vprašanjem zagotavljanja nujne likvidnostne pomoči. Torej je mogoče šteti, da je sporni dokument povezan z opravljanjem glavne dejavnosti ECB, še posebej z njeno odgovornostjo na področju monetarne politike in stabilnosti finančnega sistema.¹¹

B. Neupoštevanje področja uporabe člena 4(2) in (3) Sklepa 2004/258

34. Spomniti je treba, da grajana zavrnitev dostopa temelji po eni strani na izjemi iz člena 4(2), druga alinea, Sklepa 2004/258 v zvezi z varstvom pravnih nasvetov in po drugi strani na izjemi iz člena 4(3), prvi pododstavek, tega sklepa v zvezi z varstvom dokumentov za notranjo rabo. Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi preučilo le enega od dveh razlogov za razglasitev ničnosti, ki sta bila navedena pred njim, in sicer kršitev druge zgoraj navedene določbe, in ker je menilo, da je ECB zavrnitev dostopa do spornega dokumenta upravičeno lahko utemeljila z izjemo iz člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258, je presodilo, da prvega tožbenega razloga v zvezi s kršitvijo člena 4(2), druga alinea, tega sklepa ni treba preizkusiti.¹²

35. Pred to ugotovitvijo je Splošno sodišče ob sklicevanju na sodbi Sodišča, v katerih so bile razložene določbe Uredbe št. 1049/2001, navedlo, da lahko ECB v okviru presoje prošnje za dostop upošteva več razlogov za zavrnitev iz člena 4 Sklepa 2004/258, in pojasnilo, da vsaka od izjem, ki sta bili razlog za zavrnitev dostopa do spornega dokumenta, „tvori neodvisen razlog za zavrnitev“, ker pri izjemi v zvezi z varstvom pravnih nasvetov ne gre za *lex specialis* glede na izjemo v zvezi z varstvom dokumentov za notranjo rabo.¹³

36. Pritožnika trdita, prvič, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je presodilo, da člen 4(2), druga alinea, Sklepa 2004/258 v zvezi z varstvom pravnih stališč ni posebna določba (*lex specialis*) glede na člen 4(3) tega sklepa. Prva od teh določb naj bi imela učinek izključitve, ki pripelje do neuporabe druge od teh določb. Pritožnika v utemeljitev tega pritožbenega razloga zatrjujeta le, da izraz „nasveti za notranjo rabo“ iz člena 4(3) Sklepa 2004/258 lahko zadeva le nasvete, ki niso pravni, sicer bi izjema iz člena 4(2), druga alinea, tega sklepa, ki je namenjena varstvu pravnih nasvetov, izgubila smisel.

37. Kot Splošno sodišče pravilno navaja v izpodbijani sodbi,¹⁴ za pravico do dostopa do dokumentov ECB, ki je s členom 2(1) Sklepa 2004/258 podeljena vsakemu državljanu Unije in vsaki fizični ali pravni osebi s prebivališčem ali sedežem v kateri od držav članic, veljajo nekatere omejitve, ki temeljijo na razlogih javnega ali zasebnega interesa. Natančneje, Sklep 2004/258 v členu 4 in v skladu s svojo uvodno izjavo 4 določa ureditev izjem, ki ECB omogoča, da zavrne dostop do dokumenta, če bi njegovo razkritje poseglo v enega od interesov, varovanih z odstavkoma 1 in 2 tega člena, ali če bi bil ta dokument namenjen za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj znotraj ECB ali za izmenjavo mnenj med ECB in NCB, pristojnimi nacionalnimi organi ali imenovanimi nacionalnimi organi, ali če bi izražal izmenjavo mnenj med ECB ter drugimi zadevnimi organi in telesi.

38. Ugotoviti je treba, da člen 4, od (1) do (3), Sklepa 2004/258 formalno ustreza zaporednemu naštevanju različnih razlogov za zavrnitev dostopa, ki so preprosto navedeni drug za drugim, brez informacij o kakršnem koli razmerju med zadevnimi določbami. Zunanja podoba člena 4, od (1) do (3), Sklepa 2004/258 potrjuje ugotovitev Splošnega sodišča glede samostojne in neodvisne narave vsakega razloga za zavrnitev dostopa, na katerega se lahko ECB sklicuje posamično ali kumulativno.

¹¹ Poudarjam, da čeprav Splošno sodišče ni izrecno navedlo, da je sporni dokument povezan z glavno dejavnostjo ECB, ta opredelitev jasno izhaja iz elementov presoje, vsebovanih v točkah 33, 34 in 36 izpodbijane sodbe.

¹² Točke 4, 18 in 74 izpodbijanega sklepa.

¹³ Točki 44 in 45 izpodbijanega sklepa.

¹⁴ Točki 16 in 17 izpodbijane sodbe.

Glede na sistematiko člena 4 Sklepa 2004/258 je zavrnitev prošnje za dostop utemeljena, kadar so izpolnjeni pogoji, zahtevani z eno od izjem iz tega člena. Tudi besedilo člena 4(2), druga alineja, tega sklepa enako kot besedilo njegovega člena 4(3) nikakor ne potrjuje trditve pritožnikov glede narave *lex specialis* prvonavedene določbe glede na drugonavedeno.

39. Poleg tega in predvsem je v členu 4(5) Sklepa 2004/258 delno razkritje zahtevanega dokumenta omenjeno tako: „[č]e velja katera od izjem le za nekatere dele zahtevanega dokumenta, se drugi deli dokumenta objavijo“. V tej formulaciji je nesporno izražena možnost kumulativne uporabe različnih izjem, opredeljenih v odstavkih od 1 do 3 navedenega člena, za en sam dokument.

40. To možnost je mogoče pojasniti s težavnostjo, s katero se lahko srečuje institucija, ki je naslovnica prošnje za dostop, glede opredelitve zahtevanega dokumenta z vidika njegove vsebine in dopuščenih razlogov za zavrnitev dostopa. Zaradi zapletenosti bo lahko isti dokument *a priori* spadal na področje uporabe več izjem od pravice do dostopa¹⁵ in zdi se mi nerazumno to institucijo siliti, da izbere samo eno, čeprav bo njena analiza zelo verjetno izpodbijana in predmet nadzora zakonitosti. S tem se nikakor ne posega v pravico do dostopa javnosti do dokumentov in v njen polni učinek, saj ima prosilec za dostop možnost, da zavrnitev dostopa izpodbija po mirni poti in nato v sodnem postopku, pri čemer se utemeljenost te zavrnitve predloži v končno presojo sodišču.

41. V obravnavanem primeru sporni dokument odlično ponazarja ta položaj, saj gre za pravno stališče, za katero je ECB zaprosila tretjo osebo za namene notranje razprave, pri čemer pritožnika grajata hkrati njegovo opredelitev kot nasveta za notranjo rabo in tudi kot pravnega nasveta, kot bo razvidno v nadaljevanju.

42. Glede na trditev pritožnikov, da razlaga, ki jo je sprejelo Splošno sodišče, povzroči nekoristnost člena 4(2), druga alineja, Sklepa 2004/258, je treba poudariti nesistematičnost položajev, v katerih se razlogi za zavrnitev dostopa prekrivajo, ker lahko varstvo pravnega nasveta v danem položaju spada le na področje uporabe izjeme iz te določbe. Poleg tega bi Splošno sodišče v primeru, v katerem bi izjemo v zvezi z varstvom dokumentov za notranjo rabo štelo za neutemeljeno, moralo veljavnost zavrnitve dostopa preizkusiti z vidika razloga v zvezi z varstvom pravnih nasvetov iz člena 4(2), druga alineja, Sklepa 2004/258.

43. Nazadnje se mi zdi koristno poudariti rešitev, ki jo je Sodišče uporabilo v sodbi z dne 19. decembra 2019, ECB/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117). V navedeni zadevi je Splošno sodišče za nično razglasilo odločbo ECB, s katero je bil zavrnjen polni dostop do zapisnikov o odločbah Sveta ECB v zvezi z zagotovitvijo nujne likvidnostne pomoči portugalski bančni ustanovi, zlasti glede informacije o zadevnem znesku kredita. Potem ko je Sodišče ugotovilo, da je Splošno sodišče glede presoje obveznosti obrazložitve napačno uporabilo pravo, in posledično razveljavilo izpodbijano sodbo, je samo dokončno odločilo v sporu, pri čemer je preizkusilo zgoraj navedeni procesni tožbeni razlog in samo enega od vsebinskih tožbenih razlogov, ki jih je navedla pritožnica, v tem primeru razlog v zvezi s kršitvijo člena 4(1)(a) Sklepa 2004/258, ki se nanaša na zaupnost razprave organov odločanja ECB. Sodišče je ta razloga zavrnilo, ker je presodilo, da je bila odločba

¹⁵ V sodbi z dne 28. julija 2011, Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525), ki se je nanašala na Direktivo 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 375), je Sodišče člen 4(2) te direktive, v katerem so našeta odstopanja, ki jih države članice lahko določijo od splošnega pravila razkritja informacij javnosti, razložilo tako, da ta člen javnemu organu, ki je naslovnik zahteve za dostop, omogoča, da kumulativno upošteva več razlogov za zavrnitev iz te določbe. V zvezi s tem je Sodišče v točki 30 te sodbe navedlo, da dejstvo, da so interesi za zavrnitev razkritja in interesi za razkritje v členu 4(2) Direktive 2003/4 navedeni ločeno, ne nasprotuje kumuliranju teh odstopanj od splošnega pravila razkritja, saj se interesi za zavrnitev razkritja lahko včasih v enakem položaju ali primeru prekrivajo.

o zavrnitvi dostopa pravno zadostno obrazložena in je veljavno temeljila na zgoraj navedeni določbi. Torej ni upoštevalo in presodilo drugega vsebinskega tožbenega razloga, ki ga je navedla pritožnica in se je nanašal na kršitev člena 4(2), prva alineja, Sklepa 2004/258, s čimer je potrdilo pravno posamičnost in neodvisnost vsakega od razlogov za zavrnitev dostopa iz te določbe.¹⁶

44. Drugič, pritožnika navajata, da čeprav sporni dokument res ustreza pravnemu stališču, ki kot tako spada na področje uporabe člena 4(2), druga alineja, Sklepa 2004/258, ne izpolnjuje zahtevanih pogojev za upravičenost do varstva v tem smislu, da gre za strokovno pravno mnenje abstraktne in znanstvene narave, ki se nanaša na razlago besedila in ga ni mogoče opredeliti kot pravni nasvet v smislu te določbe. Splošno sodišče naj napačno ne bi odločilo o tej utemeljitvi pritožnikov.

45. Ugotoviti je treba, da ta očitek ni podprt z dejstvi, ker je Splošno sodišče utemeljitev pritožnikov preučilo in zavrnilo kot notranje protislovno,¹⁷ saj se v njej sklicujeta na opredelitev spornega dokumenta kot pravnega nasveta in hkrati izpodbijata to opredelitev za namene uporabe izjeme iz člena 4(2), druga alineja, Sklepa 2004/258. Ker je Splošno sodišče potrdilo zavrnitev dostopa s strani ECB zgolj na podlagi člena 4(3) tega sklepa, ne da bi odločilo o opredelitvi spornega dokumenta kot pravnega nasveta v smislu člena 4(2), druga alineja, navedenega sklepa, nikakor ni treba odločiti o brezpredmetni trditvi pritožnikov.

C. Kršitev člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258

46. Pritožnika v okviru drugega dela tretjega pritožbenega razloga navajata, da imata varstvo iz člena 4(3) Sklepa 2004/258 in varstvo iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 isti cilj, to je varovati celovitost notranjega postopka odločanja, povezanega s konkretnim upravnim postopkom.

47. Pri zunanjem strokovnem mnenju, ki se nanaša na abstraktno pravno vprašanje, kot je strokovno mnenje, za katero je zaprosila ECB in dostop do katerega je bil zavrnjen, pa naj ne bi šlo za dokument, povezan s postopkom odločanja ali s končno odločbo. Šlo naj bi bolj za dokument, ki opredeljuje zunanji okvir svobode odločanja institucije in ki torej ni povezan z varovanim postopkom odločanja.

48. Poleg tega pritožnika trdita, da navedba „tudi po tem, ko je bila odločitev sprejeta“ v členu 4(3) Sklepa 2004/258 dokazuje, da mora biti zadevni dokument namenjen za notranjo rabo v okviru konkretnega upravnega postopka, pri čemer je ta rešitev potrjena v sodni praksi Sodišča, ki se nanaša na strukturno podobno določbo, v tem primeru na člen 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, in ki je Splošno sodišče v izpodbijani sodbi ni upoštevalo.

49. ECB izpodbija tako dopustnost kot utemeljenost tega drugega dela tretjega pritožbenega razloga.

¹⁶ Opozoriti moram še, da je Sodišče dejansko potrdilo kumulativno uporabo razlogov za zavrnitev dostopa v okviru svoje razlage Uredbe št. 1049/2001 (glej sodbi Sodišča, navedeni v točki 44 izpodbijane sodbe), ki prav tako vsebuje člen 4, ki se nanaša na izjeme od pravice do dostopa in ima enako strukturo kot ustrezna določba Sklepa 2004/258. Vendar se zaradi preudarkov, navedenih v delu teh sklepnih predlogov, ki se nanaša na pravni okvir analize, ni treba sklicevati na to sodno prakso za namene uporabe po analogiji v obravnavani zadevi.

¹⁷ Glej točko 47 izpodbijane sodbe.

1. Dopustnost

50. Opozoriti je treba, da Sodišče ni pristojno niti za ugotavljanje dejstev niti, načeloma, za presojo dokazov, ki jih je Splošno sodišče sprejelo v podporo tem dejstvom. Če so bili dokazi dobljeni zakonito ter če so bila spoštovana splošna pravna načela in postopkovna pravila glede dokaznega bremena in izvajanja dokazov, je Splošno sodišče izključno pristojno presojati vrednost dokazov, ki so mu bili predloženi. Ta presoja torej ni, z izjemo primera izkrivljanja teh dokazov, pravno vprašanje, ki je predmet nadzora Sodišča.¹⁸

51. Na podlagi te ustaljene sodne prakse ECB sklepa, da je očitek, da sporni pravni nasvet ne more biti dokument, povezan z notranjim postopkom odločanja, nedopusten, ker se ta očitek v bistvu nanaša na presojo dokazov, ki jo je opravilo Splošno sodišče, ne da bi pritožnika izkazovala izkrivljanje teh dokazov.

52. Ta utemeljitev po mojem mnenju temelji na napačni predpostavki, in sicer na napačni razlagi vsebine tretjega pritožbenega razloga, ki v resnici ne vključuje nobenega izpodbijanja presoje dejstev ali dokazov, ki jo je opravilo Splošno sodišče.

53. Potem ko se je Splošno sodišče sklicevalo na obrazložitev sklepa ECB o zavrnitvi dostopa in ugotovilo, da njegove obrazložitve ne ovrže preučitev vsebine spornega dokumenta, je sklenilo, da ta dokument pomeni strokovno pravno mnenje, ki ga je pripravil zunanji svetovalec in se nanaša na pooblastila, ki jih ima Svet ECB na podlagi člena 14.4 Protokola o ESCB in ECB, ter da navedeni dokument, ker ni povezan s konkretnim postopkom, ni pripeljal do stališča, ki bi ga ECB dokončno zavzela v konkretnem primeru.¹⁹

54. Pomembno pa je poudariti, da pritožnika v okviru tretjega pritožbenega razloga ne izpodbijata te razlage spornega dokumenta, ki jo je podalo Splošno sodišče. Pač pa izrecno grajata pravno opredelitev tega strokovnega pravnega mnenja s strani Splošnega sodišča kot dokumenta za notranjo rabo v smislu člena 4(3) Sklepa 2004/258, kot ga je Splošno sodišče razložilo v izpodbijani sodbi, kar ustreza pravni presoji, ki je predmet nadzora Sodišča.

55. Zato je treba očitek nedopustnosti, ki ga navaja ECB, zavrniti.

2. Utemeljenost

56. Pritožnika trdita, da člena 4(3) Sklepa 2004/258 v obravnavanem primeru ni bilo mogoče uporabiti, pri čemer navajata, prvič, da spornega dokumenta zaradi njegovega zunanjega izvora in njegove vsebine, in sicer kot strokovnega pravnega mnenja o abstraktnem pravnem vprašanju razlage posebnih določb, ni mogoče šteti za povezanega z notranjim postopkom odločanja.

57. Te utemeljitve, ki sloni le na posebni naravi spornega dokumenta, po mojem mnenju ni mogoče sprejeti, saj se z njo ne upošteva predmet izjeme iz člena 4(3) Sklepa 2004/258, ki je povezan z namenom zadevnega dokumenta, pri čemer je treba spomniti, da ga je ECB lahko sestavila ali zgolj „prejela“.

¹⁸ Glej sodbo z dne 26. maja 2005, Tralli/ECB (C-301/02 P, EU:C:2005:306, točka 78).

¹⁹ Glej točke 33, 34, 36 in 50 izpodbijane sodbe.

58. Niti okoliščina, da je sporni dokument pripravil zunanji pravni svetovalec, ki ga je ECB za to posebej zaprosila, niti dejstvo, da izhaja iz strokovnega mnenja v zvezi z razlago predpisa, ki natančneje določa pravni okvir pristojnosti ECB, nista *a priori* nezdružljiva z namenom notranje rabe, ki ga ima ta dokument. Poleg tega pravna problematika, obravnavana v tem strokovnem mnenju, očitno ne more biti opredeljena – kot jo napačno opredeljujeta pritožnika – kot „zunanji pravni položaj“.

59. Drugič, pritožnika zatrjujeta, da sporni dokument ne spada na področje uporabe izjeme iz člena 4(3) Sklepa 2004/258, ker nima nobene povezave s konkretnim postopkom odločanja, kar je utemeljitev, v okviru katere se postavlja vprašanje obsega navedene izjeme.

60. V skladu z ustaljeno sodno prakso je pri razlagi določbe prava Unije treba upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki jih uresničuje ureditev, katere del je.²⁰

a) Razlaga pojma „dokument za notranjo rabo“

61. Glede besedila člena 4(3) Sklepa 2004/258 je treba poudariti, da čeprav se nanaša na dokumente za notranjo rabo kot del „razprav“, se sklicuje tudi na položaj „posvetovanj“ in celo preproste „izmenjave mnenj“ med ECB in drugimi subjekti, pri čemer se za zadnjenavedena pojma zdi, da se odmikata od napeljevanja na postopek odločanja. Dejstvo ostaja, da je treba to določbo razlagati kot celoto, kar mora torej vključevati uporabo izraza „tudi po tem, ko je bila odločitev sprejeta“, ki očitno napotuje na pojem „postopek odločanja“, ki poteka ali je končan ob vložitvi prošnje za dostop.

62. Vprašanje, ki se postavlja, je, ali se ta izraz navezuje na vse položaje, predvidene v členu 4(3) Sklepa 2004/258, ali pa le na položaj „razprav“ ali celo samo na „izmenjavo mnenj“ med ECB in drugimi subjekti, s čimer bi primer v zvezi z dokumentom za povsem notranjo rabo v ECB postal popolnoma neodvisen. Prva zgoraj omenjena možnost pa je v celoti združljiva z mestom, ki ga ima navedeni izraz v prvem pododstavku, kar potrjujejo različice besedila v drugih jezikih, ki niso francoščina.²¹ Prav tako je skladna s pomenom pridevnika „predhodnih“, ki je vezan na pojem „posvetovanja“ in ki označuje tisto, kar pride prej ali pripravlja na nekaj drugega, kar se šteje za pomembnejše, na primer dogodek ali dejanje.

63. Vprašati se je mogoče, ali je navedbo „tudi po tem, ko je bila odločitev sprejeta“ mogoče razumeti zgolj kot izraz pojasnila časovnega „obzorja“ varstva, ki se skuša doseči in ki se ne konča s sprejetjem odločitve v skladu s členom 4(3) Sklepa 2004/258, če se taka odločitev sprejme, pri čemer se to pojasnilo razume samo po sebi. Poleg težavnosti uskladitve z uporabo določnega člena „la“ v francoski različici zgornje navedbe se mi zaradi pomanjkljivosti takega razlogovanja, ki se zanaša na implicitni pomen, ne zdi, da je z njim mogoče ovreči rezultat razlagalne analize, ki razkriva nujno povezanost spornega dokumenta s postopkom odločanja, kar potrjujeta kontekstualna in teleološka razlaga.

²⁰ Glej sodbo z dne 10. septembra 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, točka 22 in navedena sodna praksa).

²¹ Na primer različice v angleščini „Access to a document drafted or received by the ECB for internal use as part of deliberations and preliminary consultations within the ECB, or for exchanges of views between the ECB and NCBS, NCAs or NDAs, shall be refused even after the decision has been taken, unless there is an overriding public interest in disclosure“, v španščini „El acceso a documentos redactados o recibidos por el BCE para su uso interno en el marco de deliberaciones y consultas previas en el BCE o para intercambios de opinión entre el BCE y los BCN, las ANC o las AND, se denegará incluso después de adoptada la decisión de que se trate, salvo que la divulgación de los documentos represente un interés público superior“, v italijanščini „L'accesso a un documento elaborato o ricevuto dalla BCE per uso interno, come parte di deliberazioni e consultazioni preliminari in seno alla BCE stessa, o per scambi di opinioni tra la BCE e le BCN, le ANC o le AND, viene rifiutato anche una volta adottata la decisione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione“ in v estonsščini „Juurdepäasust EKP koostatud või saadud sisekasutuses olevale dokumendile, mis on osa EKP-sisestest arutlustest või eelkonsultatsioonidest ning EKP seisukohtade vahetusest RKP-dega, riiklike pädevate asutustega või riiklike määratud asutustega, tuleb keelduda ka pärast otsuse vastuvõtmist, kui puudub ülekaalukas avalik huvi avalikustamisest“.

64. V zvezi s kontekstualno razlago je treba ugotoviti, da člen 4(3) Sklepa 2004/258 vsebuje dva pododstavka, od katerih se drugi nanaša na predložitev dokumentov „o izmenjavi mnenj med ECB in drugimi ustreznimi organi in telesi [...] tudi po tem, ko je bila odločitev sprejeta, če bi razkritje resno oslabilo učinkovitost ECB pri opravljanju njenih nalog [...]“.

65. Drugi pododstavek člena 4(3) Sklepa 2004/258 je bil dodan s Sklepom 2015/529, s katerim je bil prvonavedeni akt spremenjen in v katerega uvodni izjavi 8 je navedeno, da mora ECB sodelovati z nacionalnimi organi in telesi, institucijami Unije, telesi, uradi in agencijami, ustreznimi mednarodnimi organizacijami, nadzornimi organi in vlado zadevne tretje države, in to na podlagi člena 127(1) in (5) PDEU ter Uredbe Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko²². Nato je navedeno: „Za učinkovito sodelovanje ECB je poglavitno, da zagotovi in ohrani ‚prostor za razmislek‘ za svobodno in ustvarjalno izmenjavo stališč in informacij med zgoraj navedenimi organi, institucijami in drugimi telesi. Na tej podlagi bi morala ECB imeti pravico varovati dokumente, ki jih izmenja v okviru sodelovanja z nacionalnimi centralnimi bankami, pristojnimi nacionalnimi organi, imenovanimi nacionalnimi organi in drugimi ustreznimi organi in telesi.“

66. Čeprav je predvideno le varstvo dokumentov, povezanih z „izmenjavo mnenj“ med ECB in nekaterimi subjekti, ki niso tisti iz prvega pododstavka člena 4(3) Sklepa 2004/258, je treba ugotoviti, da je bilo odločeno, da se v člen 4(3), drugi pododstavek, navedenega sklepa vstavi izraz „tudi po tem, ko je bila odločitev sprejeta“, ki je enak izrazu, uporabljenemu v prvem pododstavku, in ki jasno kaže na povezanost s postopkom odločanja. V teh okoliščinah se je mogoče vprašati, zakaj bi bila „izmenjava mnenj“ med ECB in NCB, pristojnimi nacionalnimi organi ali imenovanimi nacionalnimi organi, na katere se nanaša prvi pododstavek, taka, da bi utemeljevala drugačno razlago od razlage, ki vključuje zgoraj omenjeno povezanost, in v kolikšni meri zadnjenavedena razlaga ne bi bila upoštevana za celotno navedeno določbo.²³

67. V zvezi s teleološko razlago in kot je pravilno poudarilo Splošno sodišče, je namen člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 med drugim varovati prostor za razmislek znotraj ECB, ki omogoča izmenjavo zaupnih mnenj znotraj organov odločanja institucije v okviru razprav in predhodnih posvetovanj. Vendar je treba določiti še – če ostanem pri geometrijski terminologiji – obseg navedenega prostora.

68. V zvezi s tem je treba spomniti na besedilo uvodne izjave 3 Sklepa 2004/258, v skladu s katerim je treba „[d]ovoliti [...] širši dostop do dokumentov ECB“, hkrati pa varovati neodvisnost ECB in zaupnost nekaterih zadev, specifičnih za izvajanje njenih nalog. V drugem delu te uvodne izjave je podano pojasnilo, ki je bistveno za pravilno razumevanje namena tega akta, s tem, ko je natančneje navedeno, da so „[z]aradi varstva učinkovitosti postopkov odločanja, vključno z notranjimi posvetovanji in pripravami, [...] zapisniki sestankov organov odločanja ECB zaupni, razen če se predmetni organ odloči za objavo rezultatov svojih posvetovanj“. Čeprav navedena uvodna izjava izraža prilagoditev pravice do dostopa, je v uporabljeni formulaciji poudarjen uresničevani cilj varovati učinkovitost „postopkov odločanja“ ECB in vzpostavljena izrecna povezanost notranjega pripravljalnega dela z navedenimi postopki. Varstvo postopka predhodnega posvetovanja in razmisleka očitno ni ločljivo od varstva postopka razprave in njegove končne faze v zvezi s sprejetjem vsebinske odločitve v zadevi, povezani s konkretnim primerom.

²² UL 2013, L 287, str. 63.

²³ Poleg tega poudarjam, da se razlika med položajema, omenjenima v členu 4(3) Sklepa 2004/258, kaže v tem, da je zaupnost dokumentov, omenjenih v drugem pododstavku, pogojena z dokazom o negativnih posledicah razkritja navedenih dokumentov v zvezi z učinkovitostjo ECB pri opravljanju njenih nalog.

69. Z vidika uvodne izjave 3 Sklepa 2004/258 je treba torej razlagati člen 4(3), prvi pododstavek, tega sklepa v zvezi z izjemo od pravice do dostopa do dokumentov ECB za notranjo rabo, pri katerih gre po mojem mnenju samo za dokumente, sestavljene ali prejete v okviru danega postopka odločanja, ki poteka ali je končan ob vložitvi prošnje za dostop.

70. V preostalem poudarjam, da se različne trditve ECB, vsebovane v njenem odgovoru na pritožbo, popolnoma ujemajo z zgoraj navedeno teleološko razlago. ECB tako trdi, da člen 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 temelji na splošnem pravilu (oziroma pravilu splošne domneve), da zagotavljanje dostopa do dokumentov za notranjo rabo ustvarja tveganje „oslabitve postopka odločanja ECB“ in da so zaradi varstva prostora za razmislek ti dokumenti posledično načeloma zaupni. Navedeno je tudi, da se s členom 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 varuje prostor za razmislek znotraj ECB v okviru „priprave odločb, naslovljenih na tretje osebe“, ali da se s Sklepom 2004/258 priznava, da mora pred „odločbami ECB, naslovljenimi na tretje osebe“, obstajati notranji prostor za razmislek, ki omogoča učinkovito, neformalno in predvsem zaupno izmenjavo mnenj, idej, razlag in predlogov za rešitve.²⁴

71. Predlagana razlaga ne more odvzeti polnega učinka zadevni izjemi in ji daje obseg, ki je po mojem mnenju skladen z ravnovesjem, ki se skuša s Sklepom 2004/258 najti med pravico do dostopa javnosti do dokumentov, ki jih hrani ECB, in upoštevanjem posebnosti te institucije, ki mora v skladu s členom 130 PDEU imeti možnost učinkovito uresničevati cilje, določene za njene naloge, z neodvisnim izvrševanjem posebnih pooblastil, ki jih ima za to na podlagi Pogodbe in Statuta ESCB.²⁵

72. V okviru tega iskanja ravnovesja med preglednostjo in zaupnostjo je lahko zadnjenavedeni preudarek seveda pomenljiv zlasti glede rezultata razprav Sveta ECB, kot je razvidno iz sodbe z dne 19. decembra 2019, ECB/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117).

73. V navedeni sodbi je Sodišče razložilo izjemo iz člena 4(1)(a) Sklepa 2004/258 v zvezi z zaupnostjo postopkov organov odločanja ECB z vidika člena 10(4), drugi stavek, Protokola o ESCB in ECB, ki določa, da je Svet ECB pristojen, da odloči, ali je treba objaviti rezultate njegovih posvetovanj, pri čemer se je v zvezi s tem oprlo na ustaljeno sodno prakso, v skladu s katero je treba besedilo sekundarne zakonodaje Unije, kolikor je mogoče, razlagati tako, da je združljivo z določbami Pogodb. Sodišče je tako presodilo, da je treba člen 4(1)(a) Sklepa 2004/258 v povezavi s členom 10(4), drugi stavek, Protokola o ESCB in ECB razlagati tako, da varuje zaupnost rezultatov posvetovanj Sveta ECB, ne da bi bilo potrebno, da je zavrnitev dostopa do dokumentov, ki vsebujejo te rezultate, pogojena s tem, da njegovo razkritje oslabi varstvo javnega interesa.²⁶

74. V izpodbijani sodbi²⁷ se je Splošno sodišče prav tako sklicevalo na člen 10(4), drugi stavek, Protokola o ESCB in ECB, pa tudi na člen 14.4 tega protokola, ki določa pristojnost Sveta ECB za nasprotovanje opravljanju nacionalnih nalog s strani NCB, da je podalo razlago člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 in potrdilo, da je bil sporni dokument dejansko namenjen za notranjo rabo, ker je bil „namenjen zagotovitvi informacij in okrepitvi razprav Sveta ECB“ v okviru pristojnosti, ki so mu podeljene s členom 14.4 Protokola o ESCB in ECB. Ker so v tej razlagi, ki jo je Splošno sodišče podalo glede zadevnih določb, poudarjene razprave Sveta ECB kot namen spornega dokumenta, po mojem mnenju njegova razlaga zgolj potrjuje razlago člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258, s katero se zahteva povezanost zadevnega dokumenta s postopkom odločanja, ki poteka ali je končan, v zvezi s konkretnim primerom.

75. Zdaj in v tem okviru je treba presoditi opredelitev spornega dokumenta kot dokumenta za notranjo rabo v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258.

24 Glej točke 48, 59 in 78 odgovora na pritožbo, ki ga je vložila ECB.

25 Glej v tem smislu sodbo z dne 10. julija 2003, Komisija/ECB (C-11/00, EU:C:2003:395, točka 134).

26 Glej sodbo z dne 19. decembra 2019, ECB/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117, točki 40 in 43).

27 Glej točke od 38 do 41 izpodbijane sodbe.

b) Opredelitev spornega dokumenta

76. Uvodoma je treba spomniti na del obrazložitve sklepa ECB o zavrnitvi dostopa do spornega dokumenta, ki se glasi tako:

„Ker so v pravnem nasvetu obravnavana splošna vprašanja glede uporabe in razlage člena 14.4 Statuta ESCB, v njem ni preučen konkretni primer zagotovitve nujne likvidnostne pomoči (NLP) grškim bankam, enako kot v njem ni presojena zakonitost drugih konkretnih odločb, ki jih je Svet ECB sprejel na podlagi člena 14.4 Statuta ESCB, vključno z odločbami o nasprotovanju ali nenasprotovanju predlogu katere od NCB v zvezi z zagotavljanjem nujne likvidnostne pomoči [...].

Izvršilni odbor želi pojasniti, da je predmet prošnje, ki je bila vložena v obravnavanem primeru, pravni nasvet, ki se je zahteval za zagotovitev boljših pravnih informacij organom odločanja ECB za notranje razprave in razmislek, in da je ta pravni nasvet kot tak varovan tudi s členom 4(3), prvi pododstavek, Sklepa [2004/258] [...].

Pravni nasvet je namenjen zagotavljanju strokovnega pravnega mnenja, ki omogoča pojasnitev pravnega okvira, obogatitev notranjih razmislekov organov odločanja ter okrepitev razprave in posvetovanj v zvezi z NLP, ne le v letu 2015, ampak tudi v prihodnje. Kot tak je pravni nasvet koristen za vsak sedanji ali prihodnji pregled položajev, ki spadajo na področje člena 14.4 Statuta ESCB (določba, ki se nanaša na nacionalne funkcije NCB – na primer vzpostavitev neodvisnega sklada likvidnostnih sredstev – ter na pravna pravila in pogoje, ki jih ECB v teh okoliščinah lahko naloži NCB) [...].“

77. Glede na to obrazložitev in preučitev vsebine spornega dokumenta je Splošno sodišče menilo, da sporni dokument ni povezan s konkretnim postopkom in zato ni dokument, na podlagi katerega bi ECB v konkretnem primeru dokončno zavzela stališče, zaradi česar navedeni dokument vseeno ni mogel biti izvzet s področja uporabe izjeme iz člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258, in to iz dveh razlogov.²⁸

78. Po izvedbi primerjalne razlagalne analize člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 in člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001 je Splošno sodišče, prvič, poudarilo, da se za uporabo izjeme iz prvonavedene določbe ne zahteva, da ECB dokaže, da bi razkritje spornega dokumenta resno oslabilo njen postopek odločanja, in da tako dejstvo, da sporni dokument ni povezan s konkretnim postopkom, ne zadošča za izključitev uporabe te izjeme.

79. Ta presoja, ki temelji na razliki v formulaciji v primerjavi z ureditvijo, ki je izključena iz pravnega okvira, ki se uporablja glede na naravo spornega dokumenta, povezanega z opravljanjem glavne dejavnosti ECB, je očitno neupoštevna.²⁹ Ugotoviti je treba, da Splošno sodišče ni podalo notranje jezikovne razlage člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 in zlasti izraza „tudi po tem, ko je bila odločitev sprejeta“ ter da prav tako ni upoštevalo besedila uvodne izjave 3 tega akta. Ugotovitev, da izjema od pravice do dostopa, določena v zgoraj navedeni določbi, ni pogojena z dokazom o kakršnih koli negativnih posledicah razkritja zadevnega dokumenta, ne pomeni odgovora na vprašanje, ali je ta dejansko zajet z opredelitvijo dokumenta za notranjo rabo, ko gre za njegovo povezavo s postopkom odločanja, in tako spada na področje uporabe navedene izjeme.

80. Drugič, Splošno sodišče je presodilo, da je sporni dokument namenjen splošni krepitevi razprav, ki bi jih Svet ECB na podlagi člena 14.4 Protokola o ESCB in ECB moral opraviti v letu 2015 in pozneje, ter da gre zato za „pripravljalni dokument za namene sprejetja morebitnih odločitev organov ECB“.

²⁸ Poudariti je treba, da je ECB v točki 76 odgovora na pritožbo in po tem, ko je spomnila na elemente presoje, ki jih je upoštevalo Splošno sodišče, navedla, da so njegove trditve „pravno neizpodbitne“, s čimer je izrazila, da brez pridržkov soglaša z analizo tega sodišča.

²⁹ Enako velja za sklicevanje pritožnikov na sodbo z dne 13. julija 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija (C-60/15 P, EU:C:2017:540), v zvezi z uporabo izjeme od pravice do dostopa, ki jo določa člen 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 in zadeva varstvo postopka odločanja, v posebnem okviru zahteve za dostop do informacij o okolju.

81. Iz te obrazložitve izhaja, da si je notranjo rabo zadevnega dokumenta mogoče predstavljati ob bolj ali manj oddaljenem obetu sprejetja akta v okviru postopka, povezanega z določenim položajem. Zgolj možnost povezanosti dokumenta s prihodnjim in hipotetičnim upravnim postopkom po mnenju Splošnega sodišča torej zadostuje, da je navedeni dokument opredeljen kot „pripravljalni“ in se umesti na področje uporabe izjeme od pravice do dostopa iz člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258.

82. Zdi se mi, da je ta presoja rezultat močno preširoke razlage izraza „pripravljalni“ in s tem področja uporabe te izjeme, ker omogoča, da ECB zavrne dostop do vsakega dokumenta, kakršnega koli že, upoštevajoč njegovo potencialno notranjo rabo v prihodnje. Ta pristop je tako omogočil, da je v obravnavanem primeru zaupen postal dokument, katerega edini namen je bil spodbuditi razmislek o splošni pravni tematiki.

83. Seveda bi bilo mogoče razglabljalati o obsegu pojma „povezanost“ dokumenta s tekočim ali končanim upravnim postopkom. Ali mora iti za dokument, ki je jasno opredeljen s svojo pripadnostjo zadevi v takem postopku, ali pa – pri manj ozkem pomenu, ki je povsem mogoč – za dokument, ki je zgolj povezan z vprašanji, obravnavanimi v tem postopku, torej tak, ki zadeva navedena vprašanja, ne da bi sploh bil posebej sestavljen ali prejet v okviru navedenega postopka?

84. Dejstvo ostaja, da to razglabljanje predpostavlja obstoj postopka notranje razprave, ki na koncu pripelje do sprejetja posamične vsebinske odločbe, povezane z določenim položajem. V zvezi s tem je treba poudariti, da je ECB v točki 28 odgovora na pritožbo, vloženega pri Splošnem sodišču, jasno navedla, da so „odločbe ECB na podlagi člena 14.4 Statuta ESCB vedno posamične odločbe“, ki zadevajo njena razmerja z NCB, ki zagotovijo nujno likvidnostno pomoč.

85. Čeprav je bil sklep ECB o zavrnitvi dostopa sprejet 16. oktobra 2017, to je več kot dve leti po pripravi spornega dokumenta z dne 23. aprila 2015, pa v obrazložitvi tega sklepa nista omenjena noben tekoči postopek razprave v zvezi z določenim položajem ali nobena posamična odločba, s katerima bi bil navedeni dokument neposredno povezan kot tak, ki se po vsebini navezuje na vprašanja, obravnavana v tem postopku ali odločbi. Kot je bilo opozorjeno, je v sklepu o zavrnitvi dostopa omenjen zgolj dokument, ki je namenjen okrepitvi „razprave in posvetovanj v zvezi z NLP, ne le v letu 2015, ampak tudi v prihodnje“, in ki je koristen za vsak „sedanji ali prihodnji“ pregled položajev, ki spadajo na področje člena 14.4 Statuta ESCB, ne da bi ta sklep vseboval druga pojasnila.

86. Skratka, čeprav je prostor za razmislek znotraj ECB nesporno treba varovati, je treba to početi v povezavi z namenom tega prostora, to je priprava odločb, ki jih je treba sprejeti v okviru konkretnih upravnih postopkov in ki morajo biti naslovljene na tretje osebe, s čimer je dejansko mogoče zagotoviti neodvisnost te institucije pri opravljanju njenih nalog.

87. Iz tega sledi, da je Splošno sodišče po mojem mnenju napačno uporabilo pravo s tem, da je presodilo, da je ECB v takih okoliščinah lahko zavrnila dostop do spornega dokumenta.

88. Če bi Sodišče ugotovilo, kot predlagam, da je drugi del tretjega pritožbenega razloga dopusten in utemeljen, bi bilo treba ugoditi pritožbi in razveljaviti izpodbijano sodbo. Zadevo bi bilo po mojem mnenju treba v skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije vrniti v razsojanje Splošnemu sodišču, ker stanje postopka ne dovoljuje, da bi o zadevi odločilo Sodišče. Ker je bila ničnostna tožba, usmerjena zoper zavrnitev dostopa, zavrnjena le na podlagi ugotovitve o utemeljenosti izjeme iz člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258, je treba namreč zadevo vrniti v razsojanje Splošnemu sodišču, da to odloči o prvem razlogu pritožnikov za razglasitev ničnosti, ki se nanaša na kršitev člena 4(2), druga alineja, navedenega sklepa v zvezi z varstvom pravnih nasvetov.

VII. Predlog

89. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj ugotovi, da je drugi del tretjega pritožbenega razloga dopusten in utemeljen, ter posledično ugodi pritožbi.