

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA

M. POIARES MADURA,

predstavljeni 29. novembra 2007¹

1. Ta zadeva je posledica dveh pritožb, ki sta ju Kraljevina Švedska in Maurizio Turco vložila zoper sodbo Sodišča prve stopnje Evropskih skupnosti z dne 23. novembra 2004 v zadevi Turco proti Svetu² (v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je Sodišče prve stopnje zavrnilo ničnostno tožbo, ki jo je M. Turco vložil zoper odločbo Sveta Evropske unije z dne 19. novembra 2002, s katero mu je ta zavrnil dostop do mnenja pravne službe Sveta o predlogu direktive.

I – Okvir pritožbe

A – Predpisi, ki se uporabijo

3. Člen 255(1) in (2) ES določa:

2. Pritožbeni razlogi, ki jih pritožnika navedeta v podporo teh pritožb, zahtevajo od Sodišča, da odloči o obsegu in primerni uporabi izjeme zaupnosti, ki jo za pravna mnenja določa člen 4(2), druga alinea, Uredbe (ES) št. 1049/2001³.

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

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

1 – Jezik izvirnika: francoščina.

2 – T-84/03, ZOdl., str. II-4061.

3 – Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL L 145, str. 43).

4. Na podlagi člena 255(2) ES je Svet sprejel Uredbo št. 1049/2001. Tretja, četrta, šesta in enajsta uvodna izjava te uredbe določajo:

„(3) [...] Ta uredba utrjuje pobude, ki so jih institucije že prevzele, da bi izboljšale preglednost postopka odločanja.

(4) Namen te uredbe je čim bolj uresničiti pravico dostopa javnosti do dokumentov ter določiti splošna načela in omejitve takega dostopa v skladu s členom 255(2) Pogodbe ES.

[...]

(6) Širši dostop do dokumentov se zagotovi, kadar institucije delujejo v svoji zakonodajni funkciji, vključno s prenesenimi pristojnostmi, sočasno pa se ohranja učinkovitost postopka odločanja institucij. Taki dokumenti morajo biti čim bolj neposredno dostopni.

[...]

(11) Načelno bi morali biti vsi dokumenti institucij dostopni javnosti. Vendar pa je treba nekatere javne in zasebne interese zaščititi z izjemami. Institucije bi morale imeti pravico varovati svoja notranja posvetovanja in razprave, kadar je to potrebno za varovanje svoje sposobnosti opravljanja nalog. [...]“

5. Člen 1(a) Uredbe št. 1049/2001 določa, da je njen namen „na podlagi javnega ali zasebnega interesa določiti načela, pogoje in omejitve, ki urejajo pravico dostopa do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije [...] določene v členu 255 Pogodbe ES, da bi zagotovili čim širši dostop do dokumentov“.

6. Člen 2(1) te uredbe priznava vsem državljanom Unije in vsem fizičnim ali pravnim osebam s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic pravico dostopa do dokumentov institucij „ob upoštevanju načel, pogojev in omejitev, določenih s to uredbo“.

7. Člen 4 te uredbe z naslovom „Izjeme“ določa:

„[...]“

2. Institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo:

tudi po sprejetju odločitve, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

[...]

[...]

– sodnih postopkov in pravnih nasvetov [pravnih mnenj],

[...]

7. Izjeme, določene v odstavkih od 1 do 3, veljajo le za obdobje, ko je varstvo utemeljeno z vsebino dokumenta. Izjeme lahko veljajo za največ 30 let. [...]"

razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

B – Dejansko stanje

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

Dostop do dokumenta, ki vsebuje mnenja za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji, se zavrne

8. M. Turco je 22. oktobra 2002 zaprosil Svet za dostop do dokumentov dnevnega reda sestanka Sveta „Pravosodje in notranje zadeve“ – ki je potekal 14. in 15. oktobra 2002 v Luxembourg – med katerimi je bilo pod številko 9077/02 navedeno mnenje pravne službe Sveta o predlogu direktive Sveta o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil v državah članicah.

9. Svet mu je 5. novembra 2002 na podlagi člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001 zavrnil dostop do zadevnega mnenja, ker „[bi] glede na vsebino tega dokumenta [...] lahko njegovo razkritje oslabilo varstvo notranjih pravnih mnenj Sveta“ in ker „[je v odsotnosti] posebnih razlogov, ki bi nakazovali, da obstaja odločilen javni interes za razkritje tega dokumenta, [...] generalni sekretariat po pretehtanju interesov sklenil, da ima interes zaščite notranjih pravnih mnenj prednost pred javnim interesom“.

10. M. Turco je 22. novembra 2002 vložil ponovno prošnjo, v kateri je navedel, da je Svet zmotno uporabil izjeme od pravice dostopa javnosti do dokumentov institucij, določenih v členu 4(2) in (3) Uredbe št. 1049/2001, in trdil, da je načelo demokracije in sodelovanja državljanov v zakonodajnem postopku prevladujoči javni interes, ki upravičuje razkritje mnenja pravne službe Sveta.

11. Z odločbo z dne 19. decembra 2002 je Svet odločil razkriti prvi odstavek navedenega mnenja, v katerem je navedeno, da mnenje vsebuje nasvete pravne službe Sveta o vprašanju pristojnosti Skupnosti na področju dostopa prebivalcev tretjih držav na trg dela. V preostalem delu je zavrnil spremembo svojega stališča. Potrditev zavrnitve dostopa je upravičil s tem, da so neodvisna mnenja njegove pravne službe upravičena do posebnega varstva, ker predstavljajo pomemben instrument, ki mu omogoča, da se prepriča o skladnosti svojih aktov s pravom Skupnosti in da pospeši

razpravo o spornih pravnih vidikih; poleg tega bi njihovo razkritje ustvarilo negotovost glede zakonitosti zakonodajnih aktov, sprejetih na podlagi tega mnenja, s čimer bi oslabil domnevo zakonitosti, ki velja zanje, in bi zato ogrozili pravno varnost in stabilnost pravnega reda Skupnosti. Prevladujoč javni interes, na katerega se je skliceval M. Turco, po mnenju Sveta ni vzpostavljen s samim dejstvom, da bi razkritje navedenega mnenja, izdanega v okviru razprave o zakonskih iniciativah, povečalo preglednost in odprtost postopka odločanja; enako bi se v bistvu lahko reklo za vsa pisna mnenja ali vse podobne dokumente pravne službe Sveta, kar bi pravzaprav onemogočilo Svetu, da bi zavrnil dostop na podlagi člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001, in bi tako tej določbi odvzelo ves koristen učinek.

12. M. Turco je 28. februarja 2003 v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje vložil ničnostno tožbo zoper odločbo Sveta z dne 19. decembra 2002.

C – Izpodbijana sodba

13. V utemeljitev svojih predlogov za razglasitev ničnosti je tožeča stranka navedla samo

kršitev člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001, ki jo je podprla s tremi trditvami.

14. Primarno je zatrjevala napako v zvezi s pravno podlago, saj je za pravna mnenja, izdelana v zvezi s pregledi predlogov zakonodaje, veljala izjema iz člena 4(3) navedene uredbe in ne tista iz člena 4(2), ki je zajemala le pravna mnenja, izdelana v okviru sodnih postopkov. Ta razlaga, ki jo je zagovarjala tožeča stranka, ni prepričala Sodišča prve stopnje, ki je presodilo, da ni v skladu z besedilom določbe, ki ne dovoljuje take omejitve in bi povzročila, da bi bil omembi pravnih mnenj med izjemami, določenimi v Uredbi št. 1049/2001, odvzet ves koristni učinek, saj je zakonodajalec Skupnosti v členu 4(2) navedene uredbe želel predvideti izjemo v zvezi s pravnimi mnenji, ki naj bi se razlikovala od izjeme v sodnih postopkih. V bistvu so pravna mnenja, ki jih izdela pravna služba Sveta v okviru sodnih postopkov, že zajeta v izjemi, ki velja za varstvo sodnih postopkov. Po mnenju Sodišča prve stopnje se je Svet zato lahko upravičeno oprl na izjemo, ki se nanaša na pravna mnenja iz člena 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001, da je določil, ali mora tožeči stranki dovoliti dostop do spornega mnenja svoje pravne službe.

15. Podredno se je tožeča stranka sklicevala na nepravilno uporabo omenjenega člena

4(2), ker naj bi Svet napačno odločil, da so vsa mnenja njegove pravne službe upravičena do varstva tajnosti pravnih mnenj, ki jo je zagotavljala ta določba, medtem ko bi o uporabi izjeme lahko odločil le v vsakem posameznem primeru po konkretnem pregledu vsakega pravnega mnenja, daleč od tega, da bi lahko ravnal kategorično. Prav tako je spodbijala primernost potrebe po varstvu spornega pravnega mnenja, na katero se je skliceval Svet v izpodbijani odločbi. V odgovoru na prvo navedbo je Sodišče prve stopnje priznalo, da dejstvo, da je sporni dokument pravno mnenje, samo po sebi ne upravičuje zavrnitve dostopa, saj mora Svet za vsak posamezen primer preveriti, ali dokumenti, katerih razkritje se zaprosi, dejansko spadajo med izjeme, našteje v Uredbi št. 1049/2001. Poleg tega se po mnenju Sodišča prve stopnje zdi, da obrazložitev, ki jo je Svet dal za zavrnitev razkritja spornega pravnega mnenja v celoti, zadeva vsa mnenja njegove pravne službe, ki se nanašajo na zakonodajne akte in ne posebej na sporno pravno mnenje. Utemeljitev tožeče stranke je bila kljub temu zavrnjena iz dveh razlogov: splošnost obrazložitve Sveta je upravičena z dejstvom, da bi predložitev dodatnih informacij, na katere se vsebina spornega pravnega mnenja še posebej sklicuje, izjemi odvzela namen; dejstvo, da je Svet na koncu le odobril razkritje uvodnega odstavka tega mnenja, kaže na to, da je preučil vsebino spornega pravnega mnenja, preden je odločil o prošnji za dostop. Sodišče prve stopnje v zvezi s sporom o obstoju interesa za varstvo spornega pravnega mnenja, na katerega se sklicuje Svet, zavrača vsako napako pri presoji, ker bi se z razkritjem takega mnenja po eni strani javno razkrile notranje razprave Sveta v zvezi z vprašanjem zakonitosti zakonodajnega akta, na katerega se nanaša, in bi zato „s stališča posebnih značilnosti teh dokumentov“ lahko povzročilo dvom glede omenjene zakonitosti ter bi

po drugi strani lahko ogrozilo neodvisnost mnenj pravne službe Sveta.

II – Analiza pritožb

16. Nazadnje je tožeča stranka Svetu očitala, da ni preveril obstoja prevladujočega javnega interesa, predvsem tistega, vezanega na preglednost postopka odločanja in na načeli odprtosti in demokracije, kar bi upravičilo dostop javnosti do pravnih mnenj v zvezi s predlogi zakonodaje. Tu je Sodišče prve stopnje ponovno zavrnilo očitek napake pri presoji, za kar je navedlo dva razloga. Načela preglednosti, odprtosti in demokracije so podlaga za določbe Uredbe št. 1049/2001, tako da se mora prevladujoči javni interes iz člena 4(2) navedene uredbe od njih načeloma razlikovati ali pa mora prosilec vsaj dokazati, da je glede na posebne okoliščine primera sklicevanje na ta načela takšno, da preseže potrebo po varstvu zaprosenega dokumenta, česar pa v obravnavanem primeru ni storil. Poleg tega mora prosilec, ki želi določeno korist na podlagi prevladujočega javnega interesa, ki lahko upraviči razkritje pravnega mnenja, ta interes uveljavljati v okviru svoje prošnje, s katero institucijo povabi, da se o tej točki izjasni, čeprav bi lahko sama ugotovila tak prevladujoč pravni interes.

17. Sodišče prve stopnje ni sprejelo nobene trditve tožeče stranke in je s sodbo z dne 23. novembra 2004 zavrnilo ničnostno tožbo, vloženo zoper zavrnitev dostopa do mnenja pravne službe Sveta.

18. Proti tej sodbi Sodišča prve stopnje sta Kraljevina Švedska in M. Turco vložila pritožbi pri Sodišču. Pritožnika v podporo svojima pritožbama navajata pritožbene razloge, ki v bistvu in predvsem izpodbijajo sklepanje Sodišča prve stopnje, na podlagi katerega je zavrnilo trditve, navedene na prvi stopnji. Prvič, M. Turco navaja napačno razlago člena 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001, saj naj bi Sodišče prve stopnje napačno presodilo, da se navedena določba lahko uporabi za pravna mnenja v zvezi s predlogi zakonodaje, medtem ko naj bi se za tako mnenje lahko uporabil zgolj člen 4(3) navedene uredbe. Drugič, M. Turco in švedska vlada navajata, da je Sodišče prve stopnje napačno uporabilo člen 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001, ko je presodilo, da izjema iz te določbe, ki se nanaša na pravna mnenja, po naravi stvari velja za pravno mnenje pravne službe Sveta v zvezi s predlogi zakonodaje. Tretjič, pritožnika očitata Sodišču prve stopnje nepravilno razlago in uporabo prevladujočega javnega interesa, ki bi lahko upravičil razkritje dokumenta, za katerega načeloma velja izjema zaupnosti pravnih mnenj.

19. Preden podrobno obravnavam te pritožbene razloge, moram zavrniti zadnja, ki ju navaja M. Turco. Slednji najprej očita Sodišču prve stopnje, da je kršilo načelo skupnosti prava. Sodišče prve stopnje naj bi

s tem, da je priznalo, da se lahko zavrne dostop do pravnega mnenja, ker bi njegovo razkritje lahko povzročilo dvom o zakonitosti zakonskega akta, na katerega se nanaša,⁴ v bistvu dalo prednost stabilnemu pravnemu redu pred nezakonitimi akti. Tako razlogovanje naj bi bilo očitno napačno. V skladu s pritožbenimi razlogi, ki jih je navedel pritožnik, je Sodišče prve stopnje poudarilo nevarnost, da bi subjektivno mnenje pravne službe Sveta o zakonitosti zakonskega akta vzpodbudilo spore, za katere bi se lahko izkazalo, da so neumestni. Omenjeno mnenje v ničemer vnaprej ne odloča o zakonitosti zakonskega akta, na katerega se nanaša. Vloga pravne službe je, da nudi Svetu pomoč pri njegovi vnaprejšnji presoji zakonitosti akta, vendar ne sodi o zakonitosti aktov, ki jih ta institucija sprejme, saj ima le Sodišče pristojnost, da zakonito odloča o tem. Poleg tega gre za razlog, da ima Svet vso pravico, da se ne zmeni za neugodno mnenje njegove pravne službe, čeprav bi bilo to zanj politično gledano slabše, če bi bilo mnenje objavljeno. Kljub temu pa bi paradoksalno, kot je Svet pravilno navedel, objava njenih mnenj lahko škodovala neodvisnosti in odkritosti, s katero jih njegova pravna služba izdelava, s tem pa tudi uporabnosti mnenj za Svet v postopku predhodne presoje o zakonitosti akta.

20. M. Turco prav tako očita Sodišču prve stopnje pomanjkljivo obrazložitev, ker ni odgovorilo na nekatere njegove trditve v zvezi z neodvisnostjo pravne službe Sveta. Vendar Sodišču prve stopnje, da bi odločilo o veljavnosti izjeme, ki se nanaša na pravna

mnenja, ni bilo treba odločati o neodvisnosti navedene pravne službe ali njenih članov, temveč o tem, kako bi razkritje njenih pravnih mnenj lahko vplivalo na neodvisnost, torej odkritost, s katero naj bi jih podala. Sodišče prve stopnje je to storilo, s tem da je odločilo, da „neodvisnost mnenj pravne službe“ lahko upraviči zavrnitev razkritja.⁵ Ne moremo mu utemeljeno očitati, da pri tem ocenjevanju ni preučilo trditve pritožnika, da bi razkritje pravnih mnenj pravne službe prispevalo k varovanju pravne službe Sveta pred nezakonitimi zunanjimi vplivi, saj, kot je Sodišče prve stopnje pravilno poudarilo, pritožnik tega ni razložil.⁶ V zvezi s tem je treba spomniti, da „se obveznosti Sodišča prve stopnje, da obrazloži svoje odločitve, ne sme razlagati tako, da zahteva, da to podrobno odgovori na vsako trditev tožeče stranke, predvsem če ta ni dovolj jasna in natančna“.⁷

21. Sedaj se vrnimo k bistvu trditev pritožnikov. Zaradi jasnosti preučitve utemeljenosti pritožbe bom naredil analizo v dveh delih, namesto da bi obravnaval vsak pritožbeni razlog posebej. Najprej bom obravnaval vprašanje, ali za pravna mnenja pravne službe Sveta v zvezi s predlogi zakonodaje velja izjema iz člena 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001 ali izjema iz člena 4(3)

5 – Izpodbijana sodba, točka 79.

6 – Prav tam.

7 – Sodbi z dne 11. septembra 2003 v zadevi Belgija proti Komisiji (C-197/99 P, Recueil, str. I-8461, točka 81) in z dne 11. januarja 2007 v zadevi Technische Glaswerke Ilmenau proti Komisiji (C-404/04 P, ZODL., str. I-1, točka 90).

4 – Glej točko 78 izpodbijane sodbe.

te uredbe. Nato bom opisal način, na katerega bi moral biti uporabljen člen 4(2), druga alineja.

izjema ne nanaša (samo) na pravna mnenja, izdelana v okviru sodnih postopkov.

A – Področje uporabe člena 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001

22. Ali izjema od pravice dostopa do dokumentov, določena v členu 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001, v korist pravnih mnenj ne zajema le pravnih mnenj, izdanih v okviru sodnih postopkov? Tako je mnenje M. Turca. Po njegovem mnenju naj bi Sodišče prve stopnje napačno uporabilo pravo, s tem ko je odločilo, da je bila zavrnitev dostopa do pravnega mnenja pravne službe Sveta o predlogu direktive o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil v državah članicah, ki mu je Svet nasprotoval na podlagi te določbe, zakonita. V bistvu naj bi zavrnitev razkritja pravnega mnenja, ki ga izda pravna služba Sveta v zvezi s predlogom zakonodaje, temeljila le na členu 4(3) Uredbe št. 1049/2001.

23. Tako razlogovanje ne vzdrži presoje. Strinjam se s Sodiščem prve stopnje, da so člen 4(2) Uredbe št. 1049/2001, omemba pravnih mnenj v tej določbi in koristen učinek te omembe namenjeni temu, da se ta

24. Najprej jezikovna razlaga. Besedilo člena 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001 na splošno omenja varstvo „pravnih nasvetov [pravnih mnenj]“. V sprejetem besedilu ni navedeno, da se nanaša le na pravna mnenja v zvezi s sodnimi postopki, kot to velja za besedilo „na sodn[e] postopk[e] in še posebej na pravna mnenja“ ali „na pravna mnenja, izdana v okviru sodnih postopkov“. Torej tam, kjer ne razlikuje zakonodajalec, ni treba razlikovati. Iz ustaljene sodne prakse jasno izhaja, da je treba izjeme od načela čim širšega dostopa javnosti do dokumentov, ki jih izdajo institucije, razlagati in uporabljati ozko.⁸ M. Turco iz tega sklepa, da bi bil dostop do pravnih mnenj, ki jih pravne službe institucij izdajo o predlogih zakonodaje, lahko zavrnjen le na podlagi bolj omejene izjeme iz člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001. Ta pa v bistvu velja le, kadar bi razkritje dokumenta „resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje“, medtem ko je v skladu s členom 4(2) dostop do dokumenta zavrnjen, če bi njegovo razkritje „oslabilo varstvo pravnih mnenj, razen če ne prevlada javni interes za razkritje“ navedenega dokumenta. Pritožnik navaja to ugotovitev tudi na podlagi namenske razlage, ki

8 – Za nedavno ponovitev tega glej sodbo z dne 1. februarja 2007 v zadevi Sison proti Svetu (C-266/05 P, ZOdl., str. I-1233, točka 63) in sodbo Sodišča prve stopnje z dne 12. septembra 2007 v zadevi API proti Komisiji (T-36/04, ZOdl., str. II-3201, točka 53).

se nanaša na šesto uvodno izjavo navedene uredbe, v skladu s katero se „[š]irši dostop do dokumentov [...] zagotovi, kadar institucije delujejo v svoji zakonodajni funkciji“. Vendar se načeli ozke razlage izjem in široke razlage pravice dostopa uporabljata le, kadar je mogoče razlagati *in claris non fit interpretatio*. Torej, kot je Sodišče pravilno poudarilo,⁹ omemba „pravnih nasvetov [pravnih mnenj]“ ne pomeni težav pri razlagi.

26. Če se torej želi doseči, da ima izrecna omemba pravnih mnenj koristen učinek, je treba priznati, da se ne nanaša le na pravna mnenja, izdelana v okviru sodnih postopkov, temveč prej nasprotno. V normativnem kontekstu pravice dostopa do dokumentov, ki je obstajala pred Uredbo št. 1049/2001, je Sodišče prve stopnje v bistvu presodilo, da varstvo sodnih postopkov ne zajema „le vlog ali vloženih aktov, notranjih dokumentov v zvezi s pripravljalnimi postopkom tekoče zadeve, ampak tudi sporočila v zvezi z zadevo med generalnim direktoratom in pravno službo ali odvetniško pisarno“.¹¹ Torej ne obstaja že vnaprej razlog, da se oddaljimo od takšnega pomena pojma „sodni postopki“ v okviru novega zakonodajnega instrumenta, ki ga predstavlja Uredba št. 1049/2001,¹² saj je bila omemba „pravnih nasvetov [pravnih mnenj]“ tej uredbi dodana ob upoštevanju takega pravnega pomena pojma sodnih postopkov.

25. Ta rezultat, ki izhaja iz besedila člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001, podkrepijo nauki, ki nam jih nudi zgodovina omembe pravnih mnenj v tej določbi. Besedila, ki so urejala pravico dostopa do dokumentov pred Uredbo št. 1049/2001, so izjemo zaupnosti izrecno določala le zaradi varstva sodnih postopkov in ne za pravna mnenja institucij.¹⁰ Zakonodajalec skupnosti je v Uredbi št. 1049/2001 zato poleg izjeme, ki velja za sodne postopke, želel določiti izjemo za pravna mnenja.

27. Torej glede na to, da za pravna mnenja, izdelana v okviru sodnih postopkov, že velja izjema, ki varuje sodne postopke iz člena 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001, mora imeti izjema, ki se nanaša na pravna mnenja iz iste določbe, nujno drugačen pomen in zajemati mora pravna mnenja, ki jih pravne službe institucij izdajo o predlogih zakonodaje, kot je to pravilno ugotovilo že Sodišče prve stopnje.¹³

9 – Točka 61 izpodbijane sodbe.

10 – Glej kodeks ravnanja v zvezi z dostopom javnosti do dokumentov Sveta in Komisije z dne 6. decembra 1993 (93/730/ES) (UL L 340, str. 41); Odločba Sveta 93/731/ES z dne 20. decembra 1993 (UL L 340, str. 43); Odločba Komisije 94/90/ESPJ, ES, Euratom z dne 8. februarja 1994 (UL L 46, str. 58) in Odločba Evropskega parlamenta 97/632/ES, ESPJ, Euratom z dne 10. julija 1997 (UL L 263, str. 27).

11 – Sodba Sodišča prve stopnje z dne 7. decembra 1999 v zadevi Interporc proti Komisiji (T-92/98, Recueil, str. II-3521, točka 41).

12 – Sodišče prve stopnje je o tem sicer izrecno tako odločilo: glej sodbi Sodišča z dne 6. julija 2006 v združenih zadevah Franchet in Byk proti Komisiji (T-391/03 in T-70/04, ZOdl., str. II-2023, točka 89) in zgoraj navedeno API proti Komisiji, točka 60.

13 – Točka 65 izpodbijane sodbe.

28. M. Turco kljub temu trdi, da je namen uvrstitve omembe „pravnih nasvetov [pravnih mnenj]“ v Uredbo št. 1049/2001 le jasna določitev obsega izjeme, ki se nanaša na varstvo sodnih postopkov, kot izhaja iz sodne prakse v zadevi Interporc proti Komisiji. Vendar če bi to veljalo, bi avtorji navedene uredbe gotovo sprejeli drugačno, prej navedeno besedilo „na sodn[e] postopk[e] in še posebej na pravna mnenja“. To trditev poleg tega zavračajo tudi pripravljalni dokumenti za Uredbo št. 1049/2001. Ti jasno izkazujejo, da ni bilo nikoli načrtovano vzpostaviti povezavo med „sodnimi postopki“ in „pravnimi nasveti [pravnimi mnenji]“, ampak je bil namen uvrstitve slednje omembe, da se v besedilo sprejme sodni pristop,¹⁴ ki je zaradi varstva tajnosti mnenj pravnih služb institucij, ki se nanašajo na predloge zakonodaje, h kategorijam javnega interesa, ki so bile izrecno zajete v tedaj veljavnih zakonodajnih instrumentih, ki so se nanašali na pravico dostopa do dokumentov, dodal kategoriji „stabilnosti skupnostne ureditve“ in „dobrega delovanja institucij“.¹⁵ Kot je opozoril Svet, je prvotni predlog uredbe Komisije pravzaprav določal dve različni izjemi, ki sta se nanašali na „stabilnost pravnega reda Skupnosti“ in

„sodne postopke“¹⁶. Prva je bila nato preoblikovana, da je zajemala „sposobnost institucij, da lahko zahtevajo mnenje svojih pravnih služb“¹⁷, ta izraz pa je bil po razpravi v zakonodajnem postopku skrajšan in natančneje opredeljen, da je postala izjema takšna, kot je zajeta v Uredbi št. 1049/2001.¹⁸

B – Uporaba člena 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001

29. Če predpostavimo, da se izjema zaupnosti iz člena 4(2), druga alineja, nanaša na pravna mnenja pravnih služb institucij o predlogih zakonodaje, potem pritožnika očitata Sodišču prve stopnje, da je to izjemo razlagalo široko, kar naj bi bilo v nasprotju z načelom najbolj širokega dostopa do dokumentov institucij, prvič, s tem da je odločilo, da so vsa pravna mnenja po svojih značilnostih varovana s to izjemo, in drugič, s tem da je obseg izjeme pretirano omejilo na obstoj prevladujočega javnega interesa, ki lahko

14 – Glej sklep predsednika Sodišča prve stopnje z dne 3. marca 1998 v zadevi Carlsen in drugi proti Svetu (T-610/97 R, Recueil, str. II-485).

15 – Pravni strokovnjaki se niso zmotili, ker so v tem videli ponovitev rešitve iz zadeve Carlsen: glej predvsem E. De Leeuw, „The regulation on public access to European Parliament, Council and Commission documents in the European Union: are citizens better off?“, *ELR* vol. 28 (2003), št. 3, str. 324 in 334, ter Peers, S., „The new regulation on access to documents: a critical analysis“, *YEL* 2002, str. 385 in 400.

16 – Predlog uredbe 2000/C 177 E/10 Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL 2000, C 177 E, str. 70).

17 – Predlog dogovora, ki ga je pripravilo francosko predsedstvo decembra 2000 (dok. 14938/00 z dne 22. decembra 2000).

18 – Popravljen predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (COM (2001) 299 konč., UL 2001, C 240 E, str. 165).

upraviči razkritje zaprošenega pravnega mnenja. Ti dve navedbi bom preučil ločeno.

razumevanje obsega izjeme, ki velja za pravna mnenja.

30. Naloga se zdi težka. Člen 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001 spada med besedila, katerih uporaba se lahko zdi nemogoča. Zakonodajalec je pravzaprav želel doseči soobstoj dveh predpisov, ki si popolnoma nasprotujeta in sta težko upravljiva, v istem zakonodajnem prostoru, kar neustavljivo spominja na tisto, kar je Elisabeth Taylor rekla Paulu Newmanu v filmu *Cat on a Hot Tin Roof*, ki temelji na delu Tennesseeja Williamsa: „I’m not living with you. We occupy the same cage, that’s all“. Sodišče lahko naredi komaj kaj drugega, kot da poskusi soobstoj spraviti v kar se da udobno normativno „kletko“.

1. Vprašanje uporabe izjeme zaupnosti, določene za pravna mnenja, v vsakem primeru posebej

31. Po mnenju obeh pritožnikov naj bi Sodišče prve stopnje napačno določilo obstoj splošne potrebe po zaupnosti pravnih mnenj, kar naj bi imelo za posledico, da se pravica dostopa ne nanaša na pravna mnenja kot vrsto dokumentov. S tem naj ne bi izpolnilo zahteve po posamični in konkretni presoji, saj se prošnja za dostop lahko zavrne le glede na vsebino vsakega zaprošenega dokumenta. Temu očitku ni mogoče ugoditi, ker delno temelji na nepravilnem branju izpodbijane sodbe v delu, ki se nanaša na nepravilno

a) Načelo presoje v vsakem primeru posebej

32. Res je, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je zavrnitev dostopa do zaprošenih dokumentov mogoča le na podlagi presoje, ki se opravi za vsak zaprošen dokument z namenom, da se glede na njegovo vsebino ugotovi, ali bi razkritje res škodilo javnemu interesu, ki ga varuje izjema zaupnosti. Zahteva po konkretni in posamični presoji izhaja najprej iz načela ozke razlage in uporabe izjem od pravice do dostopa.¹⁹ Prav tako jo nalaga načelo sorazmernosti, ki institucijo zavezuje, da predvidi omejen dostop do dokumenta z namenom, da se razkrijejo podatki, ki jih vsebuje, za katere pa izjema od dostopa do dokumentov ne velja;²⁰ zaupnost se v bistvu lahko razširi le, če to

19 – Glej zlasti sodbo z dne 11. januarja 2000 v združenih zadevah Nizozemska in Van der Wal proti Komisiji (C-174/98 P in C-189/98 P, Recueil, str. I-1, točka 27) in sodbe Sodišča prve stopnje z dne 6. februarja 1998 v zadevi Interporc proti Komisiji (T-124/96, Recueil, str. II-231, točke od 49 do 52); z dne 17. junija 1998 v zadevi Svenska Journalistförbundet proti Svetu (T-174/95, Recueil, str. II-2289, točke od 110 do 112); z dne 12. julija 2001 v zadevi Mattila proti Svetu in Komisiji (T-204/99, Recueil, str. II-2265, točka 87) in z dne 7. februarja 2002 v zadevi Kuijter proti Svetu (T-211/00, Recueil, str. II-485, točki 55 in 56).

20 – Glej zlasti sodbo z dne 6. decembra 2001 v zadevi Svet proti Hautala (C-353/99 P, Recueil, str. I-9565, točke od 26 do 30) ter sodbo Sodišča prve stopnje z dne 12. oktobra 2000 v zadevi JT’s Corporation proti Komisiji (T-123/99, Recueil, str. II-3269, točka 44) in zgoraj navedeno sodbo Kuijter proti Svetu, točka 57.

zahteva varstvo javnega interesa, ki upraviči odstopanje od načela odprtosti. Ti pristopi, ki so obstajali že v ureditvi, ki je veljala pred Uredbo št. 1049/2001, so ob veljavi slednje še pomembnejši glede na to, da je navedena uredba namenjena ureditvi izvrševanja pravice, ki je bila z Amsterdamsko pogodbo uvedena v člen 225 ES in je s tem pridobila položaj temeljne pravice.²¹ Prav tako ni presenetljivo, da jih je sodna praksa prenesla na področje veljave Uredbe št. 1049/2001. Glede na to, da je namen tega besedila dati čim večji učinek pravici javnosti do dostopa do dokumentov institucij, bi se morale predvidene izjeme zaupnosti po mnenju sodnika Skupnosti razlagati in uporabljati ozko.²² Iz tega sledi, da mora biti presoja, ki se zahteva za obravnavo prošnje za dostop do dokumentov, najprej konkretna, kajti sama okoliščina, da dokument zadeva interes, ki ga varuje izjema, naj ne bi zadostovala za upravičenje uporabe te izjeme; poleg tega mora zaprosena institucija predhodno presoditi, ali lahko dostop do dokumenta konkretno in dejansko škodi varovanemu interesu in ali je nevarnost škode za varovani interes razumno predvidljiva in ne zgolj hipotetična. Presoja mora biti tudi posamična in se mora opraviti za vsak zaprosen dokument, ker lahko le taka presoja omogoči instituciji, da oceni možnost, da prosilcu dovoli delni dostop.²³

33. V obravnavanem primeru je Sodišče prve stopnje, daleč od tega, da bi Svetu dovolilo, da opravi abstraktno in splošno presojo glede možnosti slabšega varstva pravnih mnenj zaradi razkritja zaprosenega dokumenta, kar mu očitata pritožnika, ravnalo v skladu z zgoraj omenjenimi načeli. Potem ko je izrecno opozorilo na obveznost Sveta, „da mora [...] za vsak posamezen primer preveriti, ali dokumenti, katerih razkritje se zaproša, dejansko spadajo med izjeme, našteje v Uredbi št. 1049/2001“,²⁴ je preverilo, ali je navedena institucija pravilno izpolnila to obveznost.

34. V ta namen se je Sodišče prve stopnje najprej prepričalo, da je zaprosen dokument res pravno mnenje, in je ugotovilo, da je „mnenje pravne službe Sveta, ki zadeva predlog direktive Sveta o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil v državah članicah“. ²⁵ Vendar se Sodišče ni omejilo na zahtevo po presoji v vsakem primeru posebej. Preverilo je tudi, ali „Svet v tem primeru [...] ni zmotno presodil, da bi razkritje spornega pravnega mnenja oslabilo upravičeno varstvo tovrstnega dokumenta“, saj „[t]o, da je sporni dokument pravno mnenje, samo po sebi ne upravičuje uporabe omenjene izjeme“. ²⁶ Poleg tega je Sodišče prve stopnje šele po ugotovitvi, da je Svet nazadnje razkril uvodni odstavek spornega pravnega mnenja, zavrnilo očitke, v skladu s katerim naj Svet ne bi presodil njegove vsebine, da bi odločil o sporni prošnji za dostop.

21 – V zvezi s tem „napredovanjem“ pravice dostopa do dokumentov si dovolim opozoriti na prikaz, ki sem ga naredil v sklepnih predlogih z dne 18. julija 2007 v zadevi Švedska proti Komisiji in drugim (C-64/05 P, točke od 37 do 40), v kateri še ni bilo odločeno.

22 – Glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Sison proti Svetu, točke od 61 do 63.

23 – V zvezi s to obveznostjo konkretne in posamične presoje glej nazadnje zgoraj navedeno sodbo API proti Komisiji, točke od 54 do 56; prej glej sodbe Sodišča prve stopnje z dne 13. aprila 2005 v zadevi Verein für Konsumenteninformation proti Komisiji (T-2/03, ZOdl., str. II-1121, točke od 69 do 74); z dne 14. decembra 2006 v zadevi Technische Glaswerke Ilmenau proti Komisiji (T-237/02, ZOdl., str. II-5131, točke od 77 do 79) in zgoraj navedeno Franchet in Byk proti Komisiji, točke 105 in od 115 do 117.

24 – Točka 69 izpodbijane sodbe.

25 – Točka 70 izpodbijane sodbe.

26 – Točki 71 in 72 izpodbijane sodbe.

35. Ravnanje Sodišča prve stopnje je treba odobriti. Presoja, ki jo je treba opraviti v zvezi s prošnjo za dostop, se mora izvesti „glede na konkretne podatke, ki jih dokumenti vsebujejo“ in ne glede na vrsto dokumentov. Torej dokument ni avtomatično upravičen do zaupnosti pravnih mnenj iz člena 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001, ker je mnenje pravne službe sveta, ki se nanaša na predlog zakonodaje ali ker je naslovljen kot „pravni nasvet [pravno mnenje]“. Ne glede na njegovega avtorja ali imenovanje se je treba prepričati, da res vsebuje pravno mnenje. Če ga, je pomembno v mnenju razlikovati tudi med splošnimi pravnimi preudarki, ki označujejo njegov predmet, in tistimi, ki res izražajo mnenje pravne službe o zakonitosti predloga zakonodaje. Zaradi obveznosti, da se ohrani omejen dostop, morajo bili prvi zgoraj navedeni preudarki razkriti, o čemer se je Sodišče prve stopnje prepričalo, s tem da je poudarilo, da je Svet nazadnje M. Turcu sporočil uvodni odstavek, v katerem je bilo navedeno, da je sporno mnenje vsebovalo mnenja pravne službe Sveta o vprašanju pristojnosti Skupnosti na področju dostopa državljanov tretjih držav na trg delovne sile.²⁷

ki jih slednji dejansko vsebuje.²⁸ Toda iz sodne prakse izhaja, da je splošna obrazložitev, ki se nanaša na določeno vrsto dokumentov, dopustna, če posebnih razlogov, ki upravičujejo zavrnitev dostopa do dokumenta, ni mogoče navesti, ne da bi se pri tem razkrila njegova vsebina ali kakšen bistven podatek in tako povzročila škoda interesu, ki ga ima izjema zaupnosti namen varovati, s čimer bi se izjemi odvzel bistveni cilj.²⁹ M. Turco zato ne more utemeljeno očitati Sodišču prve stopnje, da od Sveta ni zahtevalo posebne obrazložitve v zvezi z zaprosenim dokumentom. Sodišče prve stopnje je res izrecno priznalo, da so preudarki, ki jih je navedel Svet, da bi upravičil zavrnitev dostopa, obrazložitev, ki se nanaša na celotno pravno mnenje Sveta v zvezi z zakonodajnimi akti in ne posebej na sporno mnenje. Kljub temu pa je ocenilo, da je bila splošna obrazložitev v tem primeru upravičena „z dejstvom, da bi predložitev dodatnih informacij, na katere se vsebina spornega pravnega mnenja še posebej sklicuje, sklicevani izjemi odvzela njen namen“.³⁰

b) Omejitve presoje v vsakem primeru posebej

36. Res je, da ni treba opraviti le konkretne in posamične presoje, temveč mora spoštovanje te obveznosti izhajati tudi iz obrazložitve odločbe o zavrnitvi. Obrazložitev, ki jo je podala institucija, da bi upravičila zavrnitev dostopa, se torej ne bi smela omejiti na splošne ocene o značilnostih in vrsti dokumentov, med katere spada zaproseni dokument, temveč mora temeljiti na podatkih,

37. Ravnanje Sodišča prve stopnje je treba pravilno razumeti. Splošna obrazložitev

27 – Glej točko 75 izpodbijane sodbe.

28 – Glej zlasti zgoraj navedeni sodbe IT's Corporation proti Komisiji, točki 46 in 65, Franchet in Byk proti Komisiji, točka 130, z dne 14. decembra 2006 v zadevi Technische Glaswerke Ilmenau proti Komisiji, točki 77 in od 80 do 83, in API proti Komisiji, točke od 66 do 68.

29 – Glej zlasti zgoraj navedeni sodbi Sison proti Svetu, točka 83, in API proti Komisiji, točka 67.

30 – Točka 74 izpodbijane sodbe.

zavrnitve dostopa, ki jo je v tej zadevi dal Svet, je sprejemljiva tudi, ker je zahteva po posamični in konkretni presoji prošnji za dostop do pravnih mnenj omejena. Za vse, kar v zaprosenem dokumentu izraža mnenje pravne službe o zakonitosti predloga zakonodaje, torej za vse, kar je pravno mnenje v pravem pomenu besede, načeloma velja člen 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001. Ta določba se ne nanaša na nič drugega kot na pravno mnenje, a na pravno mnenje v celoti. Presoja v vsakem primeru posebej se torej nanaša le na ugotovitev, v kolikšnem obsegu se izjema zaupnosti, ki velja za pravna mnenja, nanaša na zaprosen dokument, torej na ugotovitev, kaj v dokumentu izraža pravno mnenje. Člen 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001 je v bistvu uvedel splošno domnevo zaupnosti pravnih mnenj, ki jih pravne službe institucij izdelajo v zvezi s predlogi zakonodaje, predvsem iz razlogov, ki jih je Svet navedel v obrazložitvi svoje odločitve, da v obravnavanem primeru zavrne dostop do zaprosenega pravnega mnenja.

38. Za potrditev tega zadostuje, če se na kratko spomnimo zgodovine te določbe. Že generalni pravobranilec Jacobs je predlagal, da se stranka pred Sodiščem ne more sklicevati na mnenje pravne službe Sveta brez njenega izrecnega dovoljenja, saj bi to razkritje „očitno škodilo javnemu interesu, da je pravno mnenje neodvisno“. ³¹ Kot sem že navedel ³², je sodišče Skupnosti manj kot tri leta kasneje določilo izjemo zaupnosti za mnenja pravnih služb institucij v zvezi

s predlogi zakonodaje, ker „bi razkritje takih dokumentov imelo za posledico, da bi razprava in izmenjava notranjih mnenj institucije glede zakonitosti in področja uporabe pravnih aktov, ki naj se sprejmejo, postali javni in bi torej [...] privedlo do tega, da bi institucija izgubila vsakršen interes, da pravne službe zaprosi za pisno mnenje“; drugače povedano, „ker bi razkritje teh dokumentov lahko ustvarilo negotovost glede zakonitosti aktov Skupnosti in bi lahko imelo negativne posledice na delovanje institucij Skupnosti“. ³³ To izjemo je upravičilo tudi z „javnim interesom, v skladu s katerim imajo institucije pravico do neodvisnih mnenj njihovih pravnih služb“. ³⁴ Opozoril sem tudi, da je zakonodajalec potrdil ta sodni pristop v Uredbi št. 1049/2001.

39. Tako je bilo določeno načelo nerazkritja pravnih mnenj, ki zajema predvsem vse pravne ocene, ki jih izdajo pravne službe institucij v zvezi s predlogi zakonodaje. Čeprav so nekatere države članice, kot na primer Kraljevina Švedska, v svojih pravnih redih sprejele obraten pristop, je to načelo posledica politične izbire zakonodajalca Skupnosti, ki se je pustil prepričati iz zgoraj navedenih razlogov.

31 – Sklepni predlogi v zadevi Španija proti Svetu (sodba z dne 13. julija 1995, C-350/92, Recueil, str. I-1985, točka 35).

32 – Zgoraj v točki 26 sklepnih predlogov.

33 – Glej zgoraj navedeni sklep Carlsen in drugi proti Svetu, točka 46.

34 – Sklep z dne 23. oktobra 2002 v zadevi Avstrija proti Svetu (C-445/00, Recueil, str. I-9151, točka 12); sodba Sodišča prve stopnje z dne 8. novembra 2000 v zadevi Ghignone in drugi proti Svetu (T-44/97, RecFP, str. I-A-223 in II-1023, točka 48) in sklep Sodišča prve stopnje z dne 10. januarja 2005 v zadevi Gollnisch in drugi proti Parlamentu (T-357/03, ZOdl., str. II-1, točka 34).

40. Interes, ki ga varuje izjema zaupnosti, ki velja za pravna mnenja, v bistvu upravičuje tajnost vseh pravnih mnenj pravnih služb institucij v zvezi s predlogi zakonodaje. Dostop do katerega koli od teh mnenj lahko konkretno in dejansko škodi možnosti institucije, da od svoje pravne službe prejme odkrito, objektivno, popolno mnenje, ki kot tako koristi instituciji pri oceni zakonitosti zakonodajnega besedila. Razkritje takega mnenja bi lahko privedlo pravno službo do zadržanosti in previdnosti pri pripravi mnenja, da ne bi vplivala na sposobnost odločanja te institucije. Uporabnost, ki bi jo to mnenje imelo za institucijo, bi bila občutno zmanjšana. Poleg tega bi se bilo treba bati, da ne bi morebitno razkritje njenih pravnih mnenj pravno službo privedlo do tega, da v prihodnje bistvo izrazi zgolj ustno, kar bi še dodatno oslabilo preglednost in uporabo načela nerazkritja pravnih mnenj. Poudariti je treba, da je „bolje“ včasih lahko slabše kot „dobro“. Sicer pa, kadar bi institucija izbrala, da ne sledi negativnemu mnenju svoje pravne službe, bi razkritje slednjega v primeru kasnejšega spora lahko škodilo zmožnosti institucije, da svoje ravnanje zagovarja pred sodiščem, predvsem ker bi jo tam zastopala njena pravna služba.

razlikovanje med „pozitivnimi“ ali „neškodljivimi“ mnenji, ki bi jih bilo treba razkriti, ter „negativnimi“ ali „občutljivimi“ mnenji, ki bi morala ostati zaupna, bi bilo še posebej v nasprotju z varovanim interesom. Kot je pravilno ugovarjal Svet, bi zavrnitev dostopa razkrila, da gre za negativno mnenje, kar bi za seboj potegnilo vse že navedene negativne posledice, ki se jim izjema zaupnosti želi izrecno izogniti. Prav tako se ni mogoče strinjati s švedsko vlado, po mnenju katere bi bilo treba upoštevati, v kateri fazi je razprava o zakonodajnem aktu. Tudi v zvezi s tem je Svet pravilno ugovarjal, da se zakonitost zakonodajnega akta lahko izpodbija s predložitvijo vprašanja za predhodno odločanje ali z ugovorom nezakonitosti. V zvezi s tem lahko le sprejemmo stališče Sodišča prve stopnje, v skladu s katerim „se glede na posebno naravo mnenj pravnih služb ne zdi, da bi ti dokumenti z leti izgubili lastnost zaupnosti, kot je to veljalo prej“. V bistvu je treba dodati, da „bi njihovo razkritje lahko vedno škodilo javnim interesom stabilnosti pravnega reda skupnosti ter dobrega delovanja institucij Skupnosti, kolikor se ne zdi verjetno, da bi čas spremenil razloge [...], ki upravičujejo tako izjemo od pravice do dostopa“.³⁵ Preudarki, ki se nanašajo na potek časa, tako ne bi omogočili učinkovitega spodbijanja dejstva, da je Uredba št. 1049/2001 določila načelo nerazkritja vseh pravnih mnenj. Vendar to ne pomeni, da tako preudarki nimajo posledic, temveč, kot se bo pokazalo, se pretekli čas lahko upošteva le ob ugotavljanju prevladujočega javnega interesa, ki upravičuje razkritje

41. V nasprotju s tem, kar trdita pritožnika, torej ni treba razlikovati med pravnimi ocenami iz pravnega mnenja, ki bi si zaslužile zaščito iz člena 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001, in tistimi, ki si te zaščite ne bi zaslužile. Zahtevati

35 – Zgoraj navedeni sklep Carlsen in drugi proti Svetu, točka 50.

pravnega mnenja, kljub zaupnosti, ki jo načeloma uživa.

čanje in povzročena škoda varstvu inšpekcije ali preiskave samo zato, ker se dokument nanaša na inšpekcijo ali preiskavo.³⁸ Prav tako dejstvo, da dokument vsebuje informacije ali negativne ocene o političnih razmerah ali varstvu človekovih pravic v tretji državi, ne pomeni nujno, da bi njegovo razkritje vplivalo na mednarodne odnose Unije.³⁹

42. Očitno je, da je celo v javnem interesu, na katerem temelji izjema iz člena 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001, da se varuje zaupnost vseh pravnih mnenj, ki so izdana v vezi s predlogi zakonodaje. Tako je Sodišče prve stopnje odločilo, da je zavrnitev spornih dostopov utemeljena „s stališča posebn[ih značilnosti] teh dokumentov“ in ker „neodvisnost mnenj pravne službe [...] lahko pomeni interes, ki ga je potrebno varovati“.³⁶

43. Torej, čeprav ni dvoma, „da je obveznost institucije, da konkretno in posamično presodi vsebino dokumentov, navedenih v prošnji za dostop, načelna obveznost, ki se nanaša na vse izjeme, ki so omenjene v odstavkih od 1 do 3 člena 4 Uredbe št. 1049/2001, ne glede na področje, iz katerega izhaja dokument“,³⁷ kot je med drugim razsodilo Sodišče prve stopnje, se obseg te zahteve v zvezi z uporabo izjeme zaupnosti pravnih mnenj razlikuje od obsega v zvezi z uporabo drugih izjem. V slednjih primerih je vprašanje, ali razkritje dokumenta lahko dejansko škodi varovanemu interesu, odvisno ne le od vsebine dokumenta, temveč tudi od značilnosti informacij, ki jih vsebuje. Na primer, razkritje dokumenta še ne tvega, da bo avtomatsko ogroženo njegovo dokon-

44. Prostovoljno priznavam, da analiza, ki jo predlagam, določa pomembne omejitve za presojo izjeme zaupnosti pravnih mnenj v vsakem primeru posebej. Vendar je to posledica težave, da se popolnoma nasprotujočemu zakonskemu besedilu da koristen učinek in razumen pomen v praksi.

45. Iz navedenega sledi, da Sodišče prve stopnje ni kršilo zahteve po posamični in konkretni presoji zaprosenih dokumentov z namenom uporabe izjeme zaupnosti pravnih mnenj.

36 – Točki 78 in 79 izpodbijane sodbe.

37 – Zgoraj navedeni sodbi Technische Glaswerke Ilmenau proti Komisiji, točka 85, in API proti Komisiji, točka 57.

38 – Glej zgoraj navedeno sodbo Franchet in Byk proti Komisiji, točke od 104 do 134.

39 – Glej zgoraj navedeno sodbo Kuijer proti Svetu.

2. Izjema od izjeme v zvezi z obstojem prevladujočega javnega interesa

a) Opredelitev prevladujočega javnega interesa

46. Zaupnost pravnih mnenj ne more biti absolutna. Načelo nerazkritja omenjenih mnenj iz člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001 se mora v skladu s to določbo umakniti, če „prevladujoči javni interes“ kljub temu upravičuje razkritje zaprosenega dokumenta. Sicer pa se konkretna presoja zaprosenega dokumenta zahteva tudi zaradi vzpostavitve ravnotežja med interesom, ki ga varuje izjema od pravice do dostopa, ki je določena za pravna mnenja, in morebitnimi prevladujočimi javnimi interesi.⁴⁰

47. V zvezi s tem M. Turco Sodišču prve stopnje očita, da je napačno presodilo, da se mora prevladujoči javni interes, ki bi lahko upravičil razkritje nekega dokumenta, načeloma razlikovati od načel preglednosti, odprtosti in demokracije ali od sodelovanja državljanov v postopku odločanja, na čemer temelji Uredba št. 1049/2001, razen če prosilec dokaže, da je v posebnih okoliščinah primera sklicevanje na navedena načela tako nujno, da presega potrebo po varovanju spornega dokumenta. Sodišču prve stopnje očita tudi, da ni preverilo, ali je Svet pravilno pretehtal prevladujoči javni interes in potrebo po varovanju pravnih mnenj, s tem da ni zahtevalo predložitve spornega pravnega mnenja.

48. Prvi navedeni očitek se nanaša na občutljivo vprašanje značilnosti „prevladujočega javnega interesa“ v smislu iz člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001, ki bi upravičil razkritje pravnega mnenja kljub zaupnosti, ki je načeloma zagotovljena tej vrsti dokumentov. Ali gre za javni interes dostopa do dokumentov, ki v posebnih okoliščinah primera prevlada nad javnim interesom, ki zahteva varstvo pravnih mnenj, ali za javni interes, ki je prevladujoč in se razlikuje od javnega interesa dostopa do dokumentov?

49. Sodišče prve stopnje je s tem, da je dalo prednost drugi možnosti, prosilcu naložilo, da opredeli prevladujoči javni interes, ki bi se razlikoval od javnega interesa preglednosti, odprtosti in demokracije ter od sodelovanja državljanov v postopku odločanja. To je tako težka naloga, da obstaja le majhna verjetnost, da bi bil kadar koli odobren dostop do dokumenta, ker obstaja prevladujoči javni interes.⁴¹ Ta naloga zajema nepremostljivo težavo opredelitve javnih interesov, ki bi bili pomembnejši od „običajnega“ javnega interesa, ki se nanaša na preglednost.

40 – V tem smislu glej zgoraj navedeno sodbo API proti Komisiji, točka 54.

41 – Kot je pravilno poudarila pravna stroka: glej predvsem Kranenborg, H. R., „Is it time to revise the European regulation on public access to documents?“, *European public law* vol. 12, 2006, št. 2, str. 251, posebej str. 259, 261 in 262.

50. Tako razumevanje besedila Uredbe št. 1049/2001 se ne ponuja. Trditev Sodišča prve stopnje, da če določbe te uredbe temeljijo na načelih preglednosti, odprtosti in demokracije ter sodelovanja državljanov v postopku odločanja, se mora prevladujoči javni interes, ki lahko upraviči razkritje dokumenta kljub načelni zaupnosti pravnih mnenj, od teh načel praviloma razlikovati, me ne prepriča. Po mojem mnenju zadnji stavek člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001 v bistvu nalaga zadevni instituciji obveznost, da pretehta javni interes, ki ga varuje zaupnost, in javni interes dostopa do dokumentov ob upoštevanju vsebine zaprosenega dokumenta in posebnih okoliščin primera. Z drugimi besedami je *ratio legis* te določbe, kar zadeva izjemo zaupnosti pravnih mnenj, v tem da če je javni interes, na katerem temelji varstvo pravnih mnenj, načeloma večji od javnega interesa dostopa do dokumentov, lahko analiza okoliščin primera in vsebine zaprosenega pravnega mnenja prevesi tehtnico na nasprotno stran.

51. Prav to razlago je zagovarjal generalni pravobranilec Geelhoed, s tem da je navedel, da „jasno izhaja iz besedila“ člena 4(2) in (3) Uredbe št. 1049/2001, da ti določbi „nalagata institucijam, kadar odločajo o zavrnitvi dostopa do nekaterih dokumentov, da pretehtajo poseben interes, ki naj se ga varuje z zavrnitvijo razkritja (na primer varstvo trgovskih interesov, sodnih postopkov ali postopka odločanja) in splošni interes, da bi bil zadevni dokument

dostopen“.⁴² Zdi se, da je v to smer usmerjena tudi sodna praksa Sodišča prve stopnje, ki je poznejša od izpodbijane sodbje. S sklicevanjem na izjeme iz člena 4(3) Sodišče prve stopnje poudarja, da dajejo institucijam diskrecijsko pravico, „ki jim omogoča, da tehtajo med svojim interesom do ohranitve tajnosti posvetovanj in interesom državljanov za dostop do dokumentov“.⁴³

52. V bistvu se mi zdi, da lahko le na podlagi te razlage učinkuje izjema od izjem zaupnosti, ki se nanaša na obstoj prevladujočega javnega interesa. To dokazujejo tudi prikazi prevladujočih javnih interesov, ki jih je Svet podal na obravnavi. Čeprav se Svet strinja z analizo Sodišča prve stopnje, v skladu s katero se morajo ti prevladujoči javni interesi razlikovati od načel, na kateri temelji Uredba št. 1049/2001, je na podlagi teh prikazov jasna težava, če ne nezmožnost tega razlikovanja. Tako je navedeno možnost razkritja nespornih pravnih mnenj mogoče razložiti z dejstvom, da cilj varstva pravnih mnenj, ki ga sestavljata ohranitev možnosti institucije, da pridobi odkrito in neodvisno mnenje, in skrb, da se ne povzroči očitkov o zakonitosti zakonodajnega akta, ne zahteva zaupnosti teh mnenj, tako da ima ponovno prednost javni interes dostopa do dokumentov. Enako velja v primeru pravnih mnenj, ki so izdana za objavo, ki je upravičena z dejstvom, da

42 – Zgoraj navedeni sklepni predlogi v zadevi Sison proti Svetu, točka 27.

43 – Sodba Sodišča prve stopnje z dne 25. aprila 2007 v zadevi WWF European Policy Programme proti Svetu (T-264/04, ZOdl., str. II-911, točka 44).

je pravi cilj razkritja ustavitve kakršne koli razprave o zakonitosti delovanja institucije.

53. Prav tako lahko potek časa povzroči izgubo intenzivnosti preudarkov javnega interesa, ki upravičuje načelno zaupnost pravnih mnenj, tako da prevesi tehtnico v korist javnega interesa preglednosti, ki ga mora zadevna institucija upoštevati. Tako je predvsem takrat, kadar je zakonodajni akt, ki je predmet zaprosenega pravnega mnenja, kasneje odpravljen.

54. V obravnavani zadevi bi torej moral Svet tehtati med potrebo po varstvu pravnih mnenj, ki se nanaša na ohranjanje stabilnosti pravnega reda Skupnosti in neodvisnost mnenj njegove pravne službe, ter pravnim interesom preglednosti. Za razliko od stališča, ki ga je Sodišče prve stopnje zavzelo v izpodbijani sodbi,⁴⁴ ta obveznost zadevne institucije, da tehta, ne sme biti omejena na to, da mora predlagatelj najprej izkazati, da je glede na posebne okoliščine obravnavanega primera načelo preglednosti močnejše od potrebe po varstvu spornega pravnega mnenja. To bi pomenilo, da se pozabi, da je eden od bistvenih razlogov za posamično in konkretno presojo, ki je naložena zadevni instituciji, v nalogi tehtanja javnih interesov.⁴⁵ To bi prosilcu naložilo predvsem

preveliko dokazno breme: kako naj bi izkazal interes, ki ga mora imeti za razkritje pravnega mnenja, kljub načelnemu interesu, da se ga ohrani v tajnosti, če ne pozna njegove vsebine? Največkrat bo, tako kot je to v obravnavanem primeru, omejen na sklicevanje na splošen prevladujoč javni interes. Le Svet lahko – in mora – to presoditi na podlagi vsebine spornega dokumenta in posebnih okoliščin obravnavanega primera. Poleg tega se zdi, da Sodišče prve stopnje v sodbi, ki je poznejša od izpodbijane sodbe, ni več hotelo naložiti prosilcu takega dokaznega bremena. V bistvu je presodilo, da dejstvo, da se prosilec za dostop ne sklicuje na noben javni interes, ki bi se razlikoval od načel preglednosti in demokracije, „ne pomeni avtomatično, da uravnoteženje prisotnih interesov ni potrebno“, če „sklicevanje na ta ista načela lahko [...] glede na posebne okoliščine obravnavanega primera pomeni tak pritisk, da presega potrebo po varstvu spornih dokumentov“.⁴⁶

55. Sodišče prve stopnje je s tem, da je presodilo, da se mora prevladujoči javni interes, ki lahko upraviči razkritje dokumenta, načeloma razlikovati od načel preglednosti, odprtosti in demokracije ali sodelovanja državljanov v postopku odločanja, na čemer temelji Uredba št. 1049/2001, razen če prosilec dokaže, da je v posebnih okoliščinah primera sklicevanje na navedena načela tako nujno, da presega potrebo po varovanju spornega dokumenta, razvilo napačno razlago člena 4(2), zadnji stavek, Uredbe

44 – Glej točko 83 izpodbijane sodbe.

45 – Glej zgoraj navedeno sodbo API proti Komisiji, točka 54.

46 – Prav tam, točka 97.

št. 1049/2001 in s tem napačno uporabilo pravo.

dujočega javnega interesa, ki bi upravičil odstopanje od zaupnosti pravnih mnenj, ni treba niti ni mogoče odločiti o utemeljenosti pritožbenega razloga, ki ga je v zvezi s tem navedel M. Turco.

b) Nadzor nad tehtanjem javnih interesov

56. M. Turco, ki se mu pridružuje nizozemska vlada, očita Sodišču prve stopnje, da ni ugodilo njegovemu predlogu ukrepa procesnega vodstva, s katerim zahteva, da Svet Sodišču prve stopnje izroči sporno pravno mnenje. S tem naj si Sodišče prve stopnje ne bi omogočilo preizkusa, ali je Svet pravilno ocenil nasprotujoče si javne interese. Naloga Sodišča prve stopnje je, da preveri tehtanje javnih interesov, ki jih zahteva dejstvo, da je zadevna institucija uporabila izjemo zaupnosti pravnih mnenj, s tem da tej instituciji prepusti določeno diskrecijsko pravico. Učinkovit sodni nadzor običajno pomeni, da se Sodišče prve stopnje seznani z vsebino spornega pravnega mnenja, pri čemer ga v razmerju do tožeče stranke ohrani v zaupnosti, kot mu to omogoča člen 67(3) Poslovnika Sodišča. Poleg tega Sodišče prve stopnje običajno pozove zadevno institucijo, da predloži sporno pravno mnenje.⁴⁷ Vendar je uporabnost takega ukrepa procesnega vodstva še vedno odvisna od presoje, ki jo mora opraviti Sodišče prve stopnje v vsaki zadevi. Ker je v obravnavanem primeru Sodišče prve stopnje, kot je bilo prikazano, napačno razlagalo pojem prevla-

III – Presoja temelja

57. Če je pritožba utemeljena, lahko Sodišče v skladu s členom 61 Statuta Sodišča samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje. To je v obravnavanem primeru mogoče. Iz obrazložitve izpodbijane odločitve izhaja, da je Svet zavrnil razkritje spornega pravnega mnenja v imenu prevladujočega javnega interesa, na katerega se je skliceval M. Turco, ker je presodil, da javni interes preglednosti in odprtosti postopka odločanja ne more biti prevladujoči javni interes iz člena 4(2), zadnji stavek, Uredbe št. 1049/2001. Na podlagi te zmotne razlage prava Svet torej ni presodil, ali bi bil v obravnavanem primeru javni interes preglednosti lahko večji od potrebe po varstvu, ki načeloma upravičuje zaupnost pravnih mnenj, in bi torej lahko upravičil razkritje zaprosenega pravnega mnenja. Tožbeni razlog, ki ga je M. Turco navedel na prvi stopnji, da Svet ni preveril obstoja prevladujočega javnega interesa, na katerega se je skliceval, je torej utemeljen. Zato je treba odločbo o zavrnitvi spornega razkritja razglasiti za nično.

⁴⁷ – Glej zgoraj navedene sodbe Mattila proti Svetu in Komisiji, točka 18; Kuijer proti Svetu, točka 21, ter Franchet in Byk proti Komisiji, točka 36.

IV – Predlog

58. Iz navedenih razlogov predlagam Sodišču, naj:

- razveljavi sodbo Sodišča prve stopnje Evropskih skupnosti z dne 23. novembra 2004 v zadevi Turco proti Svetu (T-84/03), ker krši pravo Skupnosti, s tem da napačno razlaga in uporablja člen 4(2), zadnji stavek, Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije;
- razglasi za nično odločbo Sveta z dne 19. decembra 2002, s katero je bil M. Turcu zavrnjen dostop do mnenja pravne službe o predlogu direktive o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil v državah članicah direktive.