

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 1. julija 2008 *

V združenih zadevah C-39/05 P in C-52/05 P,

zaradi dveh pritožb na podlagi člena 56 Statuta Sodišča, ki sta ju 31. januarja in 4. februarja 2005 vložila

Kraljevina Švedska, ki jo zastopata K. Wistrand in A. Falk, zastopnici, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

Maurizio Turco, stanujoč v Pulsanu (Italija), ki ga zastopata O. Brouwer in C. Schillemans, odvetnika,

pritožnika,

ob intervenciji

Kraljevine Nizozemske, ki jo zastopajo H. G. Sevenster, C. M. Wissels in M. de Grave, zastopniki,

intervenientka v pritožbenem postopku,

* Jezik postopka: angleščina.

druge stranke v postopku so

Svet Evropske unije, ki ga zastopajo J.-C. Piris, M. Bauer in B. Driessen, zastopniki,

tožena stranka na prvi stopnji,

Kraljevina Danska, ki jo zastopa B. Weis Fogh, zastopnica, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

Republika Finska, ki jo zastopata A. Guimaraes-Purokoski in J. Heliskoski, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, ki ga zastopajo V. Jackson, S. Nwaokolo in T. Harris, zastopnice, skupaj z J. Stratfordom, barrister, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopajo M. Petite, C. Docksey in P. Aalto, zastopniki, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

intervenienti na prvi stopnji,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano, G. Arestis in U. Löhmus, predsedniki senatov, K. Schiemann (poročevalec), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský in J. Klučka, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Poiares Maduro,
sodni tajnik: M.-A. Gaudissart, vodja oddelka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 26. septembra 2007,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi
29. novembra 2007

izreka naslednjo

Sodbo

- ¹ Kraljevina Švedska (zadeva C-39/05 P) in M. Turco (zadeva C-52/05 P) s pritožbama predlagata Sodišču, naj razveljavi sodbo Sodišča prve stopnje Evropskih skupnosti z dne 23. novembra 2004 v zadevi Turco proti Svetu (T-84/03, ZOdl., str. II-4061, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je to zavrnilo ničnostno tožbo M. Turca zoper odločbo Sveta Evropske unije z dne 19. decembra 2002,

s katero mu je bil zavrjen dostop do mnenja pravne službe Sveta v zvezi s predlogom direktive Sveta o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil v državah članicah (v nadaljevanju: sporna odločba). Kraljevina Švedska poleg tega Sodišču predlaga, naj samo odloči o tej tožbi in sporno odločbo razglasi za nično.

- 2 S pritožbenimi razlogi, ki jih navajata pritožnika, se Sodišču predlaga, naj se izreče o obsegu in uporabi izjeme od obveznosti razkritja dokumentov, ki je predvidena ob oslabitvi varstva pravnih nasvetov v členu 4(2), druga alineja, Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL L 145, str. 43).

Pravni okvir

- 3 V členu 255 ES je namreč vsem državljanom Evropske unije zagotovljena pravica dostopa do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije ob upoštevanju načel in pogojev, ki jih določi Svet iz razlogov javnega ali zasebnega interesa.
- 4 Svet je na podlagi člena 255(2) ES sprejel Uredbo št. 1049/2001.
- 5 V uvodnih izjavah od 1 do 4, 6 in 11 navedene uredbe je določeno:

- „(1) Drugi pododstavek člena 1 Pogodbe o Evropski uniji opredeljuje pojem javnosti in pravi, da je Pogodba nov korak v procesu oblikovanja vse tesnejše zveze med narodi Evrope, v kateri se odločitve sprejemajo čim bolj javno in v kar najtesnejši povezavi z državljani.
- (2) Javnost omogoča državljanom, da tesneje sodelujejo v postopku odločanja, in zagotavlja, da je uprava deležna večje zakonitosti ter je učinkovitejša in bolj odgovorna državljanu v demokratičnem sistemu. Javnost prispeva h krepitvi načela demokracije in spoštovanja človekovih temeljnih pravic in svoboščin, določenih v členu 6 Pogodbe EU in v Evropski listini o temeljnih pravicah.
- (3) Sklepi srečanj Evropskega sveta v Birminghamu, Edinburghu in Kopenhagnu so poudarili potrebo po uvedbi večje preglednosti v delu institucij Unije. 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. [...]"

6 V členu 1 z naslovom „Namen“, točka (a), Uredbe št. 1049/2001 je določeno, da je namen te uredbe „na podlagi javnega ali zasebnega interesa določiti načela, pogoje in omejitve, ki urejajo pravico dostopa do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (v nadaljnjem besedilu ‚institucije‘), določene v členu 255 Pogodbe ES, da bi zagotovili čim širši dostop do dokumentov“.

7 V odstavku 1 člena 2, naslovljenega „Upravičenci do dostopa in področje uporabe“, iste uredbe je priznana vsem državljanom Unije in vsem fizičnim ali pravnim osebam s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic pravica dostopa do dokumentov institucij „ob upoštevanju načel, pogojev in omejitev, določenih s to uredbo“.

8 V členu 4, naslovljenem „Izjeme“, Uredbe št. 1049/2001 je določeno:

„[...]

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

[...]

– sodnih postopkov in pravnih nasvetov,

[...]

razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

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

[...]

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

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. [...]“

- 9 V členu 12(2) Uredbe št. 1049/2001 je določeno, da morajo biti dokumenti, pripravljani ali prejeti med postopki za sprejetje aktov, ki so pravno zavezujoči v državah članicah ali zanje, neposredno dostopni ob upoštevanju členov 4 in 9 te uredbe.

Dejansko stanje

- 10 M. Turco je 22. oktobra 2002 zaprosil Svet za dostop do dokumentov dnevnega reda sestanka „Sveta za pravosodje in notranje zadeve“, ki je potekalo v Luxembourggu 14. in 15. oktobra 2002, med te dokumente je spadalo tudi mnenje pravne službe Sveta št. 9077/02 v zvezi s predlogom direktive Sveta o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil v državah članicah.

- 11 Svet mu je 5. novembra 2002 na podlagi člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001 zavrnil dostop do tega mnenja. V obrazložitvi te zavrnitve je bilo navedeno:

„Dokument [št.] 9077/02 je mnenje pravne službe Sveta v zvezi s predlogom direktive Sveta o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil v državah članicah.

Glede na vsebino tega dokumenta bi lahko njegovo razkritje oslabilo varstvo notranjih pravnih nasvetov Sveta, določeno v členu 4(2) Uredbe [št. 1049/2001]. Ker ni podanih posebnih razlogov, ki bi nakazovali, da obstaja odločilen javni interes za razkritje tega dokumenta, je generalni sekretariat po pretehtanju interesov sklenil, da ima interes varovanja notranjih pravnih nasvetov prednost pred javnim interesom, in zato odločil, da v skladu s členom 4(2) [te] uredbe zavrne dostop do tega dokumenta. Ta izjema se nanaša na celotno vsebino dokumenta. Tako ni mogoče dovoliti delnega dostopa do njega na podlagi člena 4(6) [navedene] uredbe.“

- 12 M. Turco je 22. novembra 2002 vložil pri Svetu potrdilno prošnjo, da bi slednji ponovno preučil svoje stališče, in pri tem trdil, da je Svet zmotno uporabil izjeme od pravice dostopa javnosti do dokumentov institucij, ki so predvidene v členu 4(2) in (3) Uredbe št. 1049/2001, ker naj bi bilo načelo demokracije in sodelovanja državljanov v zakonodajnem postopku javni interes, ki prevlada in utemelji razkritje, med drugim, spornega pravnega mnenja.
- 13 S sporno odločbo je Svet v zvezi z navedenim mnenjem odobril razkritje njegovega uvodnega odstavka, v katerem je navedeno, da vsebuje mnenje pravne službe Sveta o vprašanju pristojnosti Skupnosti na področju dostopa državljanov tretjih držav na trg dela, vendar je v preostalem delu zavrnil spremembo svojega stališča. To potrditev zavrnitve dostopa je v bistvenem utemeljil z dejstvom, da so na eni strani mnenja

njegove pravne službe upravičena do posebnega varstva, ker so pomemben instrument, ki mu omogoča, da se prepriča o skladnosti svojih aktov s pravom Skupnosti in da pospeši razpravo o spornih pravnih vidikih. Na drugi strani bi lahko njihovo razkritje povzročilo negotovost glede zakonitosti zakonodajnih aktov, ki so bili sprejeti na podlagi navedenih mnenj, in torej oslabilo pravno varnost in stabilnost pravnega reda Skupnosti. V zvezi z javnim interesom, ki prevlada in na katerega se je skliceval M. Turco, je Svet navedel:

„Svet meni, da tak odločilni javni interes ni vzpostavljen s samim dejstvom, da bi bilo razkritje teh dokumentov, ki vsebujejo mnenje pravne službe o pravnih vprašanjih, postavljenih med razpravo o zakonodajnih pobudah, v splošnem interesu povečanja preglednosti in odprtosti postopka odločanja institucije. To merilo bi se lahko uporabilo za vsa pisna mnenja ali podobne dokumente pravne službe, s čimer bi bilo Svetu pravzaprav onemogočeno, da bi zavrnil dostop do katerega koli mnenja pravne službe na podlagi Uredbe št. 1049/2001. Svet meni, da bi bil tak izid očitno v nasprotju z voljo zakonodajalca, ki je izražena v členu 4(2) Uredbe št. 1049/2001, ker bi ta določba izgubila polni učinek.“

Postopek pred Sodiščem prve stopnje in izpodbijana sodba

14 M. Turco je 28. februarja 2003 v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje vložil ničnostno tožbo zoper sporno odločbo. V utemeljitev te tožbe je v zvezi z zavrnitvijo dostopa do spornega pravnega mnenja navedel en sam tožbeni razlog, razdeljen na tri točke, ki temelji na kršitvi člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001.

15 Prvič, M. Turco je primarno uveljavljal, da je bila pravna podlaga sporne odločbe napačna, saj po njegovem mnenju za pravna mnenja, izdelana v okviru preučitve zakonodajnih predlogov, velja izjema iz člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001, ne pa izjema

iz člena 4(2) navedene uredbe, ki naj bi zajemala le pravna mnenja, izdelana v okviru sodnih postopkov.

- 16 Sodišče prve stopnje ni sprejelo te trditve in presodilo, da ta trditev ni v skladu z besedilom navedenega člena 4(2), ki ne vsebuje take omejitve, in da bi povzročila, da bi omemba pravnih nasvetov med izjemami, določenimi v Uredbi št. 1049/2001, izgubila polni učinek, saj je zakonodajalec Skupnosti v tej določbi želel predvideti izjemo v zvezi s pravnimi nasveti, ki bi se razlikovala od izjeme v zvezi s sodnimi postopki. Mnenja pravne službe Sveta v okviru sodnih postopkov naj bi bila namreč zajeta že z izjemo, ki velja za varstvo sodnih postopkov. Po mnenju Sodišča prve stopnje se je Svet zato lahko upravičeno oprl na izjemo, ki se nanaša na pravne nasvete iz člena 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001, da je določil, ali mora tožeči stranki dovoliti dostop do spornega pravnega mnenja.
- 17 Drugič, M. Turco je podredno navedel nepravilno uporabo navedenega člena 4(2), ker naj bi Svet napačno menil, da so vsa mnenja njegove pravne službe glede na njihove značilnosti upravičena do varstva, ki se zagotavlja s to določbo. Poleg tega naj Svet svojih odločb ne bi smel utemeljiti na splošnih domnevah in bi lahko o uporabi zadevne izjeme odločil le v vsakem posameznem primeru po konkretni preučitvi vsakega pravnega mnenja, katerega razkritje se zahteva. M. Turco je prav tako izpodbijal primernost potrebe po varstvu spornega pravnega mnenja, na katero se je skliceval Svet v sporni odločbi.
- 18 V zvezi s tem je Sodišče prve stopnje presodilo, da lahko razkritje takih mnenj, kot je zadevno pravno mnenje, na eni strani vzbudi dvom o zakonitosti zakonodajnih aktov, na katere se nanašajo ta mnenja, in na drugi strani ogrozi neodvisnost mnenj pravne službe Sveta, zato Svet ni storil napake pri presoji, ko je odločil, da obstaja splošni interes za varstvo takih pravnih mnenj, kot je obravnavano. Sodišče prve stopnje je poleg tega poudarilo, da iz obrazložitve delne zavrnitve dostopa do spornega pravnega mnenja in odločbe o razkritju uvodnega odstavka izhaja, da je Svet

preučil vsebino navedenega mnenja. V zvezi s tem je v točkah od 69 do 80 izpodbijane sodbe navedlo:

- „69. Poudariti je treba, da mora institucija za vsak posamezen primer preveriti, ali dokumenti, [katerih] razkritje se zaproša, dejansko spadajo med izjeme, naštete v Uredbi št. 1049/2001 (v zvezi s Sklepom 94/90 glej po analogiji sodbo Sodišča 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 24).
70. V tem primeru je treba ugotoviti, da je sporni dokument mnenje pravne službe Sveta, ki zadeva predlog direktive Sveta o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil v državah članicah.
71. To, da je sporni dokument pravno mnenje, samo po sebi ne upravičuje uporabe omenjene izjeme. Kot je bilo že predhodno opozorjeno, je treba vsako izjemo od pravice dostopa javnosti do dokumentov institucij iz Uredbe št. 1049/2001 razlagati in uporabljati ozko (v tem smislu glej sodbo Sodišča prve stopnje z dne 13. septembra 2000 v zadevi Denkavit Nederland proti Komisiji, T-20/99, Recueil, str. II-3011, točka 45).
72. Sodišče prve stopnje mora torej preveriti, ali Svet v tem primeru z uporabo člena 4(2)[, druga alineja,] Uredbe št. 1049/2001 ni zmotno presodil, da bi razkritje spornega pravnega mnenja oslabilo upravičeno varstvo tovrstnega dokumenta.
73. Da bi upravičil zavrnitev popolnega dostopa do spornega pravnega mnenja, Svet v [sporni] odločbi v bistvu navaja, da so mnenja njegove pravne službe pomemben instrument, ki mu omogoča varnost pri združljivosti njegovih aktov

s pravom Skupnosti in da se nadaljujejo razprave v zvezi z zadevnimi pravnimi stališči. Navaja še, da bi tako razkritje lahko povzročilo negotovost v zvezi z zakonitostjo normativnih aktov, sprejetih na podlagi teh mnenj. Svet se prav tako sklicuje na sklepne predloge generalnega pravobranilca Jacobsa v zadevi, v kateri je bila izdana [...] sodba [Sodišča z dne 13. julija 1995 v zadevi] Španija proti Svetu [(C-350/92, Recueil, str. I-1985)], na [...] 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)] ter na [...] sodbo [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)].

74. [Res je], da se ta obrazložitev v zvezi s potrebo po sklicevanem varstvu nanaša na vsa pravna mnenja Sveta, ki se nanašajo na zakonodajne akte, in ne posebej na sporno pravno mnenje. Svet splošno obrazložitev upravičuje z dejstvom, da bi predložitev dodatnih informacij, na katere se vsebina spornega pravnega mnenja še posebej sklicuje, sklicevani izjemi odvzela njen namen.
75. Čeprav je Svet sprva zavrnil dostop tožeči stranki do spornega pravnega mnenja, iz [sporne] odločbe izhaja, da je na koncu le odobril razkritje edinega uvodnega odstavka tega mnenja. V tem uvodnem odstavku je nakazano, da sporno mnenje vsebuje nasvete pravne službe Sveta o vprašanju pristojnosti Skupnosti na področju dostopa državljanov tretjih držav na trg [dela].
76. Iz tega sledi, da ni utemeljen očitok, da naj Svet ne bi preučil vsebine spornega pravnega mnenja, da bi zavzel stališče o sporni prošnji za dostop.
77. Glede ustreznosti potrebe do varstva tega mnenja, ki ga je Svet določil v [sporni] odločbi, Sodišče prve stopnje meni, da bi se z razkritjem spornega pravnega mnenja javno objavile notranje razprave Sveta v zvezi z vprašanjem

pristojnosti Skupnosti na področju dostopa državljanov tretjih držav na trg dela in še širše v zvezi z vprašanjem zakonitosti zakonodajnega akta, na katerega se nanaša.

78. S stališči posebne narave teh dokumentov bi razkritje takšnega mnenja lahko povzročilo dvom glede zakonitosti spornega zakonodajnega akta.

79. Poleg tega je pomembno navesti, da Svet utemeljeno meni, da neodvisnost mnenj njegove pravne službe, izdelanih na podlagi prošnje drugih služb te institucije ali ki so jim vsaj namenjena, lahko predstavlja interes, ki ga je [treba] varovati. Na tem mestu tožeča stranka ni razložila, koliko bi, v okoliščinah tega primera, razkritje spornega pravnega mnenja prispevalo k varovanju pravne službe Sveta pred nezakonitimi zunanjimi vplivi.

80. Glede na zgoraj navedeno Svet ni zmotno presodil, ko je menil, da obstaja interes varstva spornega pravnega mnenja.“

¹⁹ Tretjič, M. Turco je prav tako podredno uveljavljal, da načelo preglednosti pomeni „javni interes[, ki prevlada,]“ iz člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001 in da bi sporno pravno mnenje moralo biti v vsakem primeru razkrito na podlagi tega načela.

²⁰ V zvezi s to točko tožbenega razloga je Sodišče prve stopnje v točkah od 82 do 85 izpodbijane sodbe presodilo, da je Svet utemeljeno menil, da se mora javni interes, ki prevlada in utemelji razkritje dokumenta, praviloma razlikovati od načel, na katera se

je skliceval M. Turco in na katerih v celoti temelji Uredba št. 1049/2001, in pri tem navedlo:

- „82. [...] treba [je] opozoriti, da se ta načela uresničujejo po vseh določbah Uredbe št. 1049/2001, kot to potrjujeta uvodni izjavi 1 in 2 te uredbe, ki se izrecno sklicujeta na načela odprtosti, demokracije in tesnejšega sodelovanja državljanov v postopku odločanja [...].
83. Višji javni interes, določen v členu 4(2) Uredbe št. 1049/2001, ki bi lahko upravičil razkritje dokumenta, ki bi lahko oslabilo varstvo pravnih mnenj, se mora načeloma razlikovati od zgoraj navedenih načel, iz katerih izhaja omenjena uredba. Sicer mora prosilec dokazati vsaj to, da glede na posebne okoliščine primera sklicevanje na ta ista načela pomeni ostrino, ki presega potrebo po varstvu spornega dokumenta. V tem primeru ni tako.
84. Čeprav je mogoče, da zadevna institucija sama ugotovi prevladujoč javni interes, ki lahko upraviči razkritje takšnega dokumenta, mora prosilec, ki želi na podlagi takšnega interesa določeno korist, takšen interes uveljavljati v okviru svoje prošnje, v kateri se pozove institucijo, da se v zvezi s tem izjavi.
85. Z ugotovitvijo, da prevladujoči javni interesi, na katere se je sklicevala tožeča stranka, ne upravičujejo razkritja spornega pravnega mnenja, Svet v tem primeru ni napravil zmote pri presoji; prav tako mu ni mogoče očitati, da ni identificiral drugih prevladujočih javnih interesov.“

²¹ Sodišče prve stopnje je zato zavrnilo tožbo v delu, v katerem je bil zavrnen dostop do spornega pravnega mnenja.

Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

- 22 Kraljevina Švedska in M. Turco s pritožbama predlagata razveljavitev izpodbijane sodbe v delu, v katerem je M. Turcu zavrnen dostop do zadevnega pravnega mnenja. Kraljevina Švedska poleg tega Sodišču predlaga, naj samo odloči o tožbi in razglasi sporno odločbo za nično. Nasprotno pa M. Turco predlaga, naj se zadeva vrne v razsojanje Sodišču prve stopnje, če se izkaže, da je to potrebno.
- 23 Pritožbi sta bili s sklepom predsednika Sodišča z dne 19. aprila 2005 združeni za pisni in ustni postopek ter izdajo sodbe.
- 24 S sklepom predsednika Sodišča z dne 5. oktobra 2005 je bila Kraljevini Nizozemski dovoljena intervencija v podporo predlogom pritožnikov.
- 25 Kraljevina Danska, Kraljevina Nizozemska in Republika Finska predlagajo, naj se pritožbama ugoti.
- 26 Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, Svet ter Komisija predlagajo, naj se pritožbi zavrmeta.

Pritožbi

- 27 V pritožbah je navedenih pet pritožbenih razlogov, od katerih se prvi trije nanašajo na tri točke tožbenega razloga, ki ga je uveljavljal M. Turco na prvi stopnji.
- 28 Prvič, M. Turco ob podpori Kraljevine Nizozemske navaja, da je Sodišče prve stopnje napačno razlagalo člen 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001, ko naj bi napačno presodilo, da pravna mnenja v zvezi z zakonodajnimi predlogi lahko spadajo na področje uporabe navedene določbe, čeprav naj bi se za taka mnenja lahko uporabil le člen 4(3) navedene uredbe.
- 29 Drugič, Kraljevina Švedska in M. Turco ob podpori Kraljevine Nizozemske in Republike Finske uveljavljata, da je Sodišče prve stopnje nepravilno uporabilo člen 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001, ko je presodilo, da za pravna mnenja pravne službe Sveta o zakonodajnih predlogih glede na njihove značilnosti velja izjema, predvidena v tej določbi.
- 30 Tretjič, M. Turco ob podpori Kraljevine Nizozemske in Republike Finske očita Sodišču prve stopnje, da ni pravilno razlagalo in uporabilo pojma javnega interesa, ki prevlada in na podlagi člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001 utemelji razkritje dokumenta, za katerega načeloma velja izjema zaupnosti, predvidena v tej določbi za pravne nasvete.
- 31 Zadnja pritožbena razloga, ki jih navaja M. Turco, se nanašata na načelo, da pravni red Skupnosti temelji na pravnih pravilih, in na to, da je bila sodba Sodišča prve stopnje pomanjkljivo obrazložena.

Uvodne ugotovitve

- 32 Preden se bodo obravnavali pritožbeni razlogi, navedeni v utemeljitev pritožb, je treba opozoriti na ustrezna pravila glede preučitve, ki jo mora opraviti Svet, ko se zahteva razkritje mnenja njegove pravne službe v zvezi z zakonodajnim postopkom, in glede obrazložitve, ki jo mora podati, da utemelji morebitno zavrnitev razkritja.

Preučitev, ki jo mora opraviti institucija

- 33 Namen Uredbe št. 1049/2001 je, kot izhaja iz njene uvodne izjave 4 in njenega člena 1, zagotoviti javnosti pravico do čim širšega dostopa do dokumentov institucij.

- 34 S to uredbo je v skladu z njeno uvodno izjavo 1 izražena volja iz člena 1, drugi odstavek, Pogodbe EU, ki je bil vstavljen z Amsterdamsko pogodbo, da se označi nova stopnja v procesu oblikovanja vse tesnejše zveze med narodi Evrope, v kateri se odločitve sprejemajo čim bolj javno in v kar najtesnejši povezavi z državljani. Kot je opozorjeno v uvodni izjavi 2 navedene uredbe, je pravica dostopa javnosti do dokumentov institucij povezana z demokratičnostjo slednjih.

- 35 Ko se pri Svetu zahteva razkritje dokumenta, mora Svet v vsakem posameznem primeru presoditi, ali za ta dokument veljajo izjeme od pravice javnosti do dostopa do dokumentov institucij, ki so naštet v členu 4 Uredbe št. 1049/2001.

- 36 Ob upoštevanju ciljev, ki se jim sledi s to uredbo, je treba te izjeme razlagati in uporabljati strogo (glej sodbo z dne 18. decembra 2007 v zadevi Švedska proti Komisiji in drugim, C-64/05 P, ZOdl., str. I-11389, točka 66).
- 37 Glede izjeme v zvezi s pravnimi nasveti, predvidene v členu 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001, mora preučitev, ki jo opravi Svet, ko se od njega zahteva razkritje dokumenta, potekati v treh fazah, kar ustreza trem merilom iz te določbe.
- 38 Prvič mora Svet preveriti, ali se dokument, katerega razkritje se zahteva, nanaša na pravne nasvete in, če se, določiti, kateri njegovi deli ustrezajo in lahko torej spadajo na področje uporabe navedene izjeme.
- 39 Dejstvo, da je dokument naslovljen „pravno mnenje“, namreč ne pomeni, da je samodejno upravičen do varstva pravnih nasvetov iz člena 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001. Ne glede na njegov naslov se mora institucija prepričati, da se dokument res nanaša na tak nasvet.
- 40 Drugič mora Svet preučiti, ali bi razkritje delov zadevnega dokumenta, za katere je bilo ugotovljeno, da se nanašajo na pravne nasvete, „oslabilo varstvo“ slednjih.
- 41 V zvezi s tem je treba opozoriti, da niti v Uredbi št. 1049/2001 niti v njenih pripravljalnih dokumentih ni pojasnil o obsegu pojma „varstvo“ pravnih nasvetov. Zato ga je treba razlagati glede na sistematičnost in namen ureditve, katere del je.

- 42 Izjemo v zvezi s pravnimi nasveti iz člena 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001 je torej treba razlagati tako, da je njen namen varovati interes institucije, da zahteva pravne nasvete in prejme odkrite, objektivne in popolne nasvete.
- 43 Tveganje za poseg v ta interes mora biti razumno predvidljivo in ne le hipotetično, da se ga lahko uveljavlja.
- 44 Tretjič, če Svet meni, da bi razkritje dokumenta oslabilo varstvo pravnih nasvetov, kot je opredeljeno zgoraj, mora preveriti, ali obstaja javni interes, ki prevlada in utemelji to razkritje, ne glede na poseg v njegovo možnost zahtevati pravne nasvete in prejeti odkrite, objektivne in popolne nasvete.
- 45 V tem okviru mora Svet uravnotežiti poseben interes, ki ga je treba varovati z nerazkritjem zadevnega dokumenta, in med drugim javni interes, da se omogoči dostop do dokumenta ob upoštevanju prednosti, ki izhajajo, kot je navedeno v uvodni izjavi 2 Uredbe št. 1049/2001, iz povečane preglednosti, to je tesnejšega sodelovanja državljanov v postopku odločanja in večje zakonitosti v upravi ter njeno učinkovitejše in odgovornejše ravnanje v razmerju do državljanov v demokratičnem sistemu.
- 46 Te ugotovitve so zlasti ustrezne, kadar Svet deluje v svoji zakonodajni funkciji, kar izhaja iz uvodne izjave 6 Uredbe št. 1049/2001, v skladu s katero se prav v takem primeru zagotovi širši dostop do dokumentov. Preglednost v zvezi s tem povečuje krepitev demokracije tako, da omogoča državljanom nadzor nad vsemi informacijami, ki so bile podlaga za zakonodajni akt. Možnost državljanov, da poznajo temelje zakonodajne dejavnosti, je namreč pogoj, da lahko učinkovito izvajajo svoje demokratične pravice.

47 Poleg tega je treba opozoriti, da mora Svet na podlagi člena 207(3), drugi pododstavek, ES določiti primere, v katerih ga je treba obravnavati kot zakonodajni organ, da bi bil v teh primerih omogočen boljši dostop do dokumentov. Prav tako je v členu 12(2) Uredbe št. 1049/2001 priznana posebnost zakonodajnega postopka s tem, da je v njem določeno, da morajo biti dokumenti, pripravljeni ali prejeti med postopki za sprejetje aktov, ki so pravno zavezujoči v državah članicah ali zanje, neposredno dostopni.

Zahtevana obrazložitev

48 Vsaka odločba Sveta na podlagi izjem, naštetih v členu 4 Uredbe št. 1049/2001, mora biti obrazložena.

49 Če Svet odloči, da se zavrne dostop do dokumenta, katerega razkritje se je zahtevalo, mora podati pojasnila prvič v zvezi s tem, kako bi lahko dostop do tega dokumenta konkretno in dejansko posegel v interes, ki je varovan z izjemo iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, na kar se sklicuje ta institucija, in drugič, v primerih iz odstavkov 2 in 3 tega člena, ali ne obstaja javni interes, ki prevlada in vendarle utemelji razkritje zadevnega dokumenta.

50 Načeloma lahko odločitve Sveta v zvezi s tem temeljijo na splošnih domnevah, ki veljajo za določeno vrsto dokumentov, saj lahko podobne splošne ugotovitve veljajo za zahteve za razkritje, ki se nanašajo na dokumente iste vrste. Vendar pa mora v vsakem primeru preveriti, ali splošne ugotovitve, ki po navadi veljajo za določeno vrsto dokumentov, dejansko veljajo za zadevni dokument, katerega razkritje se zahteva.

- 51 Ob upoštevanju teh pravnih elementov je treba preučiti pritožbene razloge, ki sta jih navedla pritožnika v utemeljitev svojih pritožb.
- 52 Najprej je treba preučiti drugi pritožbeni razlog.

Drugi pritožbeni razlog

- 53 Drugi pritožbeni razlog se razdeli na tri točke, ki izhajajo iz tega, da je Sodišče prve stopnje napačno razlagalo člen 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001. S prvo točko pritožnika uveljavljata, da Sodišče prve stopnje ni spoštovalo te določbe, s tem da ni pravilno preverilo, ali je Svet sporni dokument dovolj natančno preučil, preden je zavrnil razkritje. Z drugo točko pritožnika Sodišču prve stopnje očitata, da je sprejelo obrazložitev zavrnitve, ki se je splošno nanašala na vsa pravna mnenja pravne službe Sveta o zakonodajnih aktih, in ne specifično na zadevno pravno mnenje. S tretjo točko pritožnika poudarjata, da naj bi Sodišče prve stopnje kršilo navedeno določbo, s tem da je priznalo, da obstaja splošna potreba po zaupnosti v zvezi s pravnimi mnenji o zakonodajnih vprašanjih.
- 54 Svet meni, da prva in druga točka obravnavanega pritožbenega razloga temeljita na zmedi med načelom, v skladu s katerim je treba vsak dokument presoditi glede na njegovo vsebino, in možnostjo sklicevanja na splošne razloge. V zvezi s tretjo točko tega pritožbenega razloga Svet ohranja stališče, ki ga je podal pred Sodiščem prve stopnje, in sicer da obstaja splošna potreba po zaupnosti v zvezi s pravnimi mnenji o zakonodajnih vprašanjih, če bi lahko razkritje takih mnenj povzročilo dvom o zakonitosti zadevnega zakonodajnega akta in če bi sistematično razkritje teh mnenj ogrozilo neodvisnost njegove pravne službe.

- 55 V zvezi s prvo točko obravnavanega pritožbenega razloga je treba ugotoviti, da je Sodišče prve stopnje iz dejstva, da je Svet odobril razkritje uvodnega odstavka spornega pravnega mnenja in zavrnil dostop do drugih delov tega mnenja s sklicevanjem na varstvo pravnih mnenj te institucije, lahko veljavno sklepalo, da je ta institucija dejansko preučila zahtevo za razkritje navedenega pravnega mnenja ob upoštevanju njegove vsebine in da je opravila vsaj prvo fazo preučitve, ki je opisana v točkah od 37 do 47 te sodbe. Prvo točko obravnavanega pritožbenega razloga je torej treba zavrniti.
- 56 V zvezi z drugo točko drugega pritožbenega razloga okoliščina, da je Sodišče prve stopnje sprejelo dejstvo, da je Svet upošteval splošne razloge za utemeljitev delne zavrnitve dostopa do spornega pravnega mnenja, ne pomeni, kot izhaja iz točke 50 te sodbe, da Sodišče prve stopnje ni veljavno preučilo navedene zavrnitve.
- 57 Vendarle je treba ugotoviti, da Sodišče prve stopnje ni zahtevalo, naj Svet preveri, ali splošni razlogi, na katere se je skliceval, dejansko veljajo za pravno mnenje, katerega razkritje se je od njega zahtevalo. Poleg tega, kot izhaja iz sledečih ugotovitev v zvezi s tretjo točko obravnavanega pritožbenega razloga, je Sodišče prve stopnje napačno menilo, da obstaja splošna potreba po zaupnosti mnenj pravne službe Sveta o zakonodajnih vprašanjih.
- 58 Nobena od trditev, ki ju je navedel Svet in ki ju je povzelo Sodišče prve stopnje v točkah 78 in 79 izpodbijane sodbe, namreč ne more utemeljiti te navedbe.
- 59 Prvič, v zvezi z zaskrbljenostjo Sveta, da bi lahko razkritje mnenja njegove pravne službe o zakonodajnem predlogu povzročilo dvom o zakonitosti zadevnega zakonodajnega akta, je treba opozoriti, da ravno preglednost v zvezi s tem omogoča javno razpravo o razhajanjih med različnimi mnenji ter daje institucijam večjo legitimnost v očeh evropskih državljanov in povečuje njihovo zaupanje.

Pomanjkanje informacij in razprav lahko namreč pri državljanih vzbudi dvome o zakonitosti posameznega akta in legitimnosti celotnega postopka odločanja.

- 60 Poleg tega se tveganje za nastanek dvomov pri evropskih državljanih glede zakonitosti akta, ki ga je sprejel zakonodajalec Skupnosti, čeprav je pravna služba Sveta podala negativno mnenje v zvezi s tem aktom, najverjetneje ne bo uresničilo, če se bolje obrazloži navedeni akt, tako da se poudarijo razlogi, zakaj to negativno mnenje ni bilo upoštevano.
- 61 Tako je treba ugotoviti, da splošna in abstraktna navedba tveganja, da lahko razkritje pravnih mnenj v zvezi z zakonodajnimi postopki povzroči dvome o zakonitosti zakonodajnih aktov, ne more zadostovati za opredelitev oslabitve varstva pravnih nasvetov v smislu člena 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001 in torej ne more utemeljiti zavrnitve razkritja teh mnenj.
- 62 Drugič, v zvezi s trditvijo Sveta, da naj bi bila z morebitnim razkritjem pravnih mnenj, ki jih izdaja njegova pravna služba v okviru zakonodajnih postopkov, ogrožena njena neodvisnost, je treba ugotoviti, da je ta zaskrbljenost bistvo interesov, ki so varovani z izjemo iz člena 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001. Kot namreč izhaja iz točke 42 te sodbe, je namen te izjeme varovati interes institucije, da zahteva pravne nasvete in prejme odkrite, objektivne in popolne nasvete.
- 63 Vendarle je treba poudariti, da se je Svet v zvezi s tem skliceval pred Sodiščem prve stopnje in pred Sodiščem na preproste navedbe, ki jih ni utemeljil z natančnimi trditvami. Ob upoštevanju ugotovitev, ki sledijo, ni pravega tveganja, ki bi bilo razumno predvidljivo in ne le hipotetično, za poseg v navedeni interes.

- 64 V zvezi z morebitnimi pritiski, ki bi se izvajali zaradi vplivanja na vsebino mnenj, ki jih podaja pravna služba Sveta, je treba poudariti, da tudi če se na člane te pravne službe izvajajo nelegitimni pritiski s tem namenom, bi ti pritiski, ne pa možnost razkritja pravnih mnenj, ogrožali interes te institucije, da prejme odkrite, objektivne in popolne nasvete, in bi seveda Svet moral sprejeti potrebne ukrepe, da bi se to končalo.
- 65 V zvezi s trditvijo Komisije, da bi lahko bilo pravni službi institucije, ki je najprej podala negativno mnenje glede zakonodajnega akta v postopku sprejemanja, pozneje težavno zagovarjati zakonitost tega akta, če bi bilo to mnenje objavljeno, je treba ugotoviti, da tako splošna trditev ne more utemeljiti izjeme od preglednosti, predvidene z Uredbo št. 1049/2001.
- 66 Ob upoštevanju teh ugotovitev ni pravega tveganja, ki bi bilo razumno predvidljivo in ne le hipotetično, da bi lahko razkritje mnenj pravne službe Sveta, podanih v okviru zakonodajnih postopkov, oslabilo varstvo pravnih nasvetov v smislu člena 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001.
- 67 V vsakem primeru, če bi to razkritje lahko poseglo v interes za varstvo neodvisnosti pravne službe Sveta, bi morale biti to tveganje uravnoteženo z javnimi interesi, ki prevladajo in na katerih temelji Uredba št. 1049/2001. Tak javni interes, ki prevlada, kot je bilo opozorjeno v točkah od 45 do 47 te sodbe, je dejstvo, da lahko razkritje dokumentov z mnenjem pravne službe institucije o pravnih vprašanjih, ki se pojavijo med razpravo o zakonodajnih iniciativah, poveča preglednost in odprtost zakonodajnega postopka ter krepí demokratično pravico evropskih državljanov, da nadzirajo informacije, na katerih je temeljil zakonodajni akt, kot je navedeno zlasti v uvodnih izjavah 2 in 6 navedene uredbe.

68 Iz navedenih ugotovitev izhaja, da je v Uredbi št. 1049/2001 načeloma določena obveznost razkritja mnenj pravne službe Sveta v zvezi z zakonodajnim postopkom.

69 Ta ugotovitev vseeno ne ovira tega, da bi se lahko na podlagi varstva pravnih nasvetov zavrnilo razkritje posebnega pravnega mnenja, izdanega v okviru zakonodajnega postopka, ki ima posebej občutljivo vsebino ali je njegov obseg posebej širok, tako da presega zadevni zakonodajni okvir. V takem primeru bi morala zadevna institucija natančno obrazložiti zavrnitev.

70 V tem okviru je treba poleg tega opozoriti, da na podlagi člena 4(7) Uredbe št. 1049/2001 izjema velja le za obdobje, ko je varstvo utemeljeno z vsebino dokumenta.

71 Ob upoštevanju vseh navedenih ugotovitev je očitno, da je Sodišče prve stopnje napačno menilo v točkah od 77 do 80 izpodbijane sodbe, da se je lahko sporna odločba zakonito obrazložila in utemeljila s splošno potrebo po zaupnosti v zvezi s pravnimi mnenji o zakonodajnih vprašanjih.

72 Iz tega sledi, da sta druga in tretja točka obravnavanega pritožbenega razloga utemeljeni. V teh okoliščinah je treba razveljaviti izpodbijano sodbo v delu, ki se nanaša na zavrnitev dostopa do spornega pravnega mnenja, in v delu, v katerem se M. Turcu in Svetu naloži vsakemu plačilo polovice stroškov.

Tretji pritožbeni razlog

- 73 Iz ugotovitev v zvezi z drugim pritožbenim razlogom izhaja, da je tretji pritožbeni razlog tudi utemeljen, kar prav tako utemeljuje razveljavitev izpodbijane sodbe v delu, ki se nanaša na zavrnitev dostopa do spornega pravnega mnenja, in v delu, v katerem se M. Turcu in Svetu naloži vsakemu plačilo polovice stroškov.
- 74 Glede na presojo v točkah od 44 do 47 in 67 te sodbe je Sodišče prve stopnje napačno razlagalo člen 4(2) Uredbe št. 1049/2001, s tem da je odločilo, da se mora javni interes, ki prevlada in ki lahko utemelji razkritje dokumenta, praviloma razlikovati od načel, na katerih temelji ta uredba.
- 75 Jasno je namreč, da je treba določbe zakonodajnega akta razlagati ob upoštevanju načel, na katerih temelji.

Prvi, četrti in peti pritožbeni razlog

- 76 Ker je bilo drugi in tretji točki drugega pritožbenega razloga ter tretjemu pritožbenemu razlogu ugodeno, kar je utemeljilo razveljavitev izpodbijane sodbe v delu, ki se nanaša na zavrnitev dostopa do spornega pravnega mnenja in stroške M. Turca ter Sveta, povezane s tožbo, ni treba preučiti prvega, četrtega in petega pritožbenega razloga, ki jih je navedel M. Turco v utemeljitev svoje pritožbe, saj ne morejo utemeljiti razveljavitve te sodbe v širšem obsegu.

Posledice delne razveljavitve izpodbijane sodbe

- 77 V skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča lahko to v primeru razveljavitve odločitve Sodišča prve stopnje samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje. V tej zadevi je tako.
- 78 Sporna odločba je bila sprejeta na podlagi dvojne napake, in sicer glede obstoja splošne potrebe po zaupnosti glede pravnih mnenj v zvezi z zakonodajnimi postopki, ki so varovana s členom 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001, in glede mnenja, da se načela, na katerih temelji navedena uredba, ne morejo obravnavati kot „javni interes, ki prevlada“ v smislu člena 4(2) te uredbe.
- 79 Iz točk od 40 do 47, od 56 do 68 ter 74 in 75 te sodbe izhaja, da so tožbeni razlogi, ki jih je M. Turco navedel na prvi stopnji, v skladu s katerimi je na eni strani Svet napačno menil, da obstaja splošna potreba po zaupnosti glede mnenj njegove pravne službe v zvezi z zakonodajnimi postopki, ki je zavarovana s členom 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001, in v skladu s katerimi na drugi strani Svet ni zakonito preveril, ali v obravnavanem primeru obstaja javni interes, ki prevlada, utemeljeni.
- 80 Sporno odločbo je torej treba razglasiti za nično.

Stroški

- 81 Če je pritožba utemeljena in če Sodišče samo dokončno odloči o sporu, odloči na podlagi člena 122, prvi odstavek, Poslovnika Sodišča tudi o stroških. V členu 69(2)

tega poslovnika, ki se uporabi v pritožbenem postopku na podlagi člena 118 tega poslovnika, je določeno, da se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglasi. V členu 69(4), prvi pododstavek, tega poslovnika je določeno, da države članice in institucije, ki se kot intervenienti udeležijo postopka, nosijo svoje stroške.

- 82 Ker je bilo pritožbama ugodeno, je treba Svetu naložiti plačilo stroškov, povezanih z njima, ki sta jih priglasila Kraljevina Švedska in M. Turco, v skladu z njunimi predlogi.
- 83 Svet in druge stranke v pritožbenem postopku nosijo svoje stroške, povezane s postopkom.
- 84 Ker je Sodišče ugodilo tožbi, ki jo je M. Turco vložil pri Sodišču prve stopnje, je treba Svetu prav tako naložiti plačilo stroškov, ki jih je M. Turco priglasi v okviru postopka na prvi stopnji, v skladu s predlogi v njegovi tožbi.
- 85 Svet nosi svoje stroške, povezane s postopkom na prvi stopnji.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Sodba Sodišča prve stopnje Evropskih skupnosti z dne 23. novembra 2004 v zadevi Turco proti Svetu (T-84/03) se razveljavi v delu, ki se nanaša na odločbo Sveta Evropske unije z dne 19. decembra 2002, s katero je bil M. Turcu zavrnen dostop do mnenja pravne službe Sveta št. 9077/02 o predlogu direktive Sveta o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za**

azil v državah članicah, in v delu, v katerem se M. Turcu in Svetu naloži vsakemu plačilo polovice stroškov.

- 2. Odločba Sveta Evropske unije z dne 19. decembra 2002, s katero je bil M. Turcu zavrnen dostop do mnenja pravne službe Sveta št. 9077/02, se razglasi za nično.**

- 3. Svetu Evropske unije se naloži plačilo stroškov, ki jih je priglasila Kraljevina Švedska v okviru pritožbenega postopka, in stroškov, ki jih je priglasil M. Turco v okviru navedenega postopka in postopka na prvi stopnji, v katerem je bila izrečena navedena sodba Sodišča prve stopnje Evropskih skupnosti.**

- 4. Kraljevina Danska, Kraljevina Nizozemska, Republika Finska, Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, Svet Evropske unije in Komisija Evropskih skupnosti nosijo svoje stroške, povezane s pritožbama.**

- 5. Svet Evropske unije nosi svoje stroške, povezane s postopkom na prvi stopnji.**

Podpisi