



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (sedmi razširjeni senat)

z dne 22. marca 2018*

„Dostop do dokumentov – Uredba (ES) št. 1049/2001 – Dokumenti v zvezi z zakonodajnim postopkom, ki poteka – Trialogi – Razpredelnice s štirimi stolpci v zvezi s predlogom uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o agenciji Europol in razveljavitvi sklepov 2009/371/PNZ in 2005/681/PNZ – Delna zavrnitev dostopa – Ničnostna tožba – Pravni interes – Dopustnost – Člen 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 – Izjema v zvezi z varstvom postopka odločanja – Neobstoj splošne domneve zavrnitve dostopa do razpredelnic s štirimi stolpci, sestavljenih v okviru trialogov“

V zadevi T-540/15,

Emilio De Capitani, stanujoč v Bruslju (Belgija), ki ga zastopajo O. Brouwer, J. Wolfhagen in E. Raedts, odvetniki,

tožeča stranka,

proti

Evropskemu parlamentu, ki so ga sprva zastopali N. Görlitz, A. Troupiotis in C. Burgos, nato N. Görlitz, C. Burgos in I. Anagnostopoulou, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

Sveta Evropske unije, ki ga zastopajo E. Rebasti, B. Driessen in J.-B. Laignelot, agenti,

in

Evropske komisije, ki jo zastopata J. Baquero Cruz in F. Clotuche-Duvieusart, agenta,

intervenienta,

zaradi tožbe na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti Sklepa Evropskega parlamenta A(2015) 4931 z dne 8. julija 2015, s katerim je bil tožeči stranki zavržen celovit dostop do dokumentov LIBE-2013-0091-02 in LIBE-2013-0091-03,

SPLOŠNO SODIŠČE (sedmi razširjeni senat)

v sestavi M. Van der Woude, v funkciji predsednika, V. Tomljenović, sodnica, E. Bieliūnas, sodnik, A. Marcoulli, sodnica, in A. Kornezov (poročevalec), sodnik,

* Jezik postopka: angleščina.

sodni tajnik: P. Cullen, administrator,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 20. septembra 2017

izreka naslednjo

Sodbo

Dejansko stanje

- 1 Emilio De Capitani, tožeča stranka, je z dopisom z dne 15. aprila 2015 Evropskemu parlamentu na podlagi 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, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331) predložil prošnjo za dostop do dokumentov, ki jih je pripravil Parlament ali ki so mu bili dani na voljo in ki vsebujejo te podatke: „utemeljitve za prizadevanja sklenitve predhodnih dogovorov o postopkih soodločanja, ki potekajo in ki se predlagajo v vseh odborih; razpredelnice z več stolpci (v katerih so opisani predlog Evropske komisije, tendenca parlamentarnega odbora, spremembe, ki jih predlagajo notranji organi Sveta Evropske unije, in če obstajajo, osnutki predlaganih kompromisov), ki so bile v dialogu predložene glede postopkov soodločanja, ki potekajo“ (v nadaljevanju: začetna prošnja).
- 2 Parlament je 3. junija 2015 tožeči stranki odgovoril, da je treba začetno prošnjo zavrniti, ker bi zaradi zelo velike količine dokumentov, na katere se nanaša ta prošnja, ugoditev temu predlogu povzročila pretirano administrativno obremenitev.
- 3 Tožeča stranka je Parlamentu z dopisom z dne 19. junija 2015 predložila prošnjo na podlagi člena 7(2) Uredbe št. 1049/2001, v kateri je dokumente, navedene zgoraj v točki 1, omejila na razpredelnice z več stolpci, sestavljene v okviru dialogov, ki so potekali ob vložitvi začetne prošnje in ki se nanašajo na redne zakonodajne postopke, katerih pravna podlaga sta naslov V Pogodbe DEU („Območje svobode, varnosti in pravice“) in člen 16 PDEU, ki se nanaša na varstvo osebnih podatkov (v nadaljevanju: potrjena prošnja).
- 4 Parlament je tožečo stranko s Sklepom A(2015) 4931 z dne 8. julija 2015 obvestil, da je v zvezi s potrjeno prošnjo identificiral sedem razpredelnic z več stolpci. Parlament je odobril celovit dostop do petih od teh razpredelnic. V zvezi s preostalima razpredelnicama, namreč razpredelnicama v dokumentih LIBE-2013-0091-02 in LIBE-2013-0091-03 (v nadaljevanju: zadevna dokumenta), pa je Parlament odobril dostop le do prvih treh stolpcev navedenih razpredelnic in tako zavrnil razkritje njunega četrtega stolpca. Tožeča stranka izpodbija to zavrnitev celovitega dostopa do zadevnih dokumentov (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).
- 5 Razpredelnici v zadevnih dokumentih vsebujeta štiri stolpce, od katerih je v prvem besedilo zakonodajnega predloga Komisije, v drugem stališče Parlamenta in spremembe, ki jih ta predlaga, v tretjem stališče Sveta ter v četrtem začasno kompromisno besedilo (dokument LIBE-2013-0091-02) oziroma predhodno stališče predsedstva Sveta glede sprememb, ki jih predlaga Parlament (dokument LIBE-2013-0091-03).
- 6 Parlament je izpodbijani sklep utemeljil s členom 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, ker naj bi bili, prvič, v četrtem stolpcu zadevnih dokumentov začasna kompromisna besedila in predhodni predlogi predsedstva Sveta, katerih razkritje bi dejansko, specifično in resno oslabilo postopek odločanja institucije in medinstitucionalni postopek odločanja v okviru zakonodajnega postopka, ki poteka, in drugič, ker naj v obravnavanem primeru ne bi bil ugotovljen nikakršen javni interes, ki bi prevladal nad učinkovitostjo navedenega postopka.

- 7 Kar zadeva domnevno resno oslabitev postopka odločanja, se je Parlament oprl na te razloge:
- razkritje četrtega stolpca zadevnih dokumentov bi dejansko, specifično in resno poseglo v postopek odločanja;
 - področje, na katero spadata zadevna dokumenta, in sicer policijsko sodelovanje, naj bi bilo zelo občutljivo in razkritje četrtega stolpca teh dokumentov naj bi oslabilo zaupanje med državami članicami in institucijami Evropske unije, njihovo dobro sodelovanje in notranji postopek odločanja Parlamenta;
 - razkritje v času, ko pogajanja še potekajo, naj bi verjetno pomenilo tveganje nastanka pritiska javnosti na poročevalca, poročevalce v senci in politične skupine, ker se pogajanja nanašajo na zelo občutljiva vprašanja glede varstva podatkov in upravnega odbora Agencije Evropske unije za sodelovanje na področju kazenskega pregona in usposabljanja (Europol);
 - zaradi odobritve dostopa do četrtega stolpca zadevnih dokumentov naj bi predsedstvo Sveta postalo bolj zadržano glede posredovanja podatkov in sodelovanja s pogajalsko ekipo Parlamenta, zlasti s poročevalcem; poleg tega bi moral ta zaradi povečanega pritiska nacionalnih organov in interesnih skupin preuranjeno sprejemati strateške odločitve glede vprašanja, kdaj popustiti Svetu in kdaj od njegovega predsedstva zahtevati več, kar naj bi „izjemno zapletlo možnosti, da se doseže dogovor o skupnem pristopu“;
 - načelo, da „nič ni dogovorjeno, dokler ni vse dogovorjeno“, naj bi se izkazalo za zelo pomembno za pravilno delovanje zakonodajnega postopka, zaradi česar naj bi lahko razkritje pred koncem pogajanj o nekem elementu, čeprav ta sam po sebi ni občutljiv, negativno vplivalo na vse preostale dele dokumentacije; poleg tega naj bi razkritje stališč, ki še niso postala dokončna, pomenilo tveganje, da se poda napačna predstava o resničnih stališčih institucij;
 - zato naj bi bilo treba dostop do celotnega četrtega stolpca zavrniti, dokler besedilo, ki je del dogovora, ne potrdijo sozakonodajalci.
- 8 Parlament v zvezi z obstojem morebitnega prevladujočega javnega interesa trdi, da zgolj načelo preglednosti in prevladujoče zahteve demokracije niso in ne morejo pomeniti obstoja prevladujočega javnega interesa.

Postopek in predlogi strank

- 9 Tožeča stranka je 18. septembra 2015 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.
- 10 Svet in Komisija sta v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 21. januarja 2016 vložila predlog za intervencijo v tej zadevi v podporo predlogom Parlamenta. Tožeča stranka in Parlament v svojih stališčih tema intervencijama nista ugovarjala.
- 11 Parlament je 9. februarja 2016 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložil odgovor na tožbo.
- 12 S sklepom predsednika četrtega senata Splošnega sodišča z dne 22. marca 2016 je bila Svetu in Komisiji dovoljena intervencija v tej zadevi.
- 13 Replika je bila v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložena 4. aprila 2016.
- 14 Komisija in Svet sta 13. in 17. maja 2016 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila intervencijski vlogi.

- 15 17. maja 2016 je bila v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložena tudi duplika.
- 16 Tožeča stranka je sodnemu tajništvu Splošnega sodišča 6. julija 2016 posredovala stališče o intervencijskih vlogah.
- 17 Ker se je sestava senatov Splošnega sodišča spremenila, je bila zadeva dodeljena sedmemu senatu Splošnega sodišča in novemu sodniku poročevalcu.
- 18 Splošno sodišče je 5. aprila 2017 odločilo, da zadevo dodeli sedmemu razširjenemu senatu.
- 19 Ker je bil eden od članov senata zadržan, je predsednik Splošnega sodišča v skladu s členom 17(2) Poslovnika Splošnega sodišča določil, da se senat dopolni s podpredsednikom Splošnega sodišča.
- 20 Sedmi razširjeni senat Splošnega sodišča je s sklepom z dne 18. maja 2017 v okviru pripravljanih ukrepov Parlamentu naložil, naj mu posreduje kopijo zadevnih dokumentov, pri čemer ta kopija v skladu s členom 104 Poslovnika ni bila posredovana tožeči stranki.
- 21 Sedmi razširjeni senat Splošnega sodišča je 23. maja 2017 v okviru ukrepov procesnega vodstva strankam postavil vprašanja in jih pozval, naj nanje odgovorijo pisno.
- 22 Parlament je 14. junija 2017 izpolnil zahteve iz pripravljanih ukrepov.
- 23 Tožeča stranka, Parlament, Svet in Komisija so istega dne v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili odgovore na ukrepe procesnega vodstva.
- 24 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- izpodbijani sklep razglasi za ničen;
 - Parlamentu naloži plačilo stroškov.
- 25 Parlament ob podpori Sveta in Komisije Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne;
 - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

Pravni interes

- 26 Parlament je v odgovoru z dne 14. junija 2017 na vprašanja, ki jih je Splošno sodišče postavilo v okviru ukrepov procesnega vodstva, navedel, da je 23. oktobra 2016 prejel prošnjo za dostop med drugim v zvezi z zadevnima dokumentoma in da ji je ugodil tako, da ju je dal javnosti na voljo v registru dokumentov Parlamenta, saj je bil zakonodajni postopek, na katerega se nanašata, končan. Parlament je v opombi št. 3 navedel spletno povezavo, ki omogoča dostop do njiju.
- 27 Svet in Komisija sta na obravnavi v bistvu trdila, da je bilo tako tožeči stranki zadoščeno in da je torej izgubila pravni interes ter da naj zato v zadevi ne bi bilo več treba odločiti.
- 28 Tožeča stranka to, da naj bi izgubila vsakršen pravni interes, prereka.

- 29 Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je ničnostna tožba, ki jo vloži fizična ali pravna oseba, dopustna le, če je v interesu tožeče stranke, da se razglasi ničnost izpodbijanega akta (sodba z dne 10. decembra 2010, Ryanair/Komisija, od T-494/08 do T-500/08 in T-509/08, EU:T:2010:511, točka 41; sklepa z dne 9. novembra 2011, ClientEarth in drugi/Komisija, T-120/10, neobjavljen, EU:T:2011:646, točka 46, in z dne 30. aprila 2015, EEB/Komisija, T-250/14, neobjavljen, EU:T:2015:274, točka 14).
- 30 Pravni interes tožeče stranke glede predmeta tožbe mora obstajati ob njeni vložitvi, sicer ta ni dopustna, in do razglasitve sodne odločbe, sicer se postopek ustavi, to pa temelji na predpostavki, da ima lahko stranka, ki je vložila tožbo, zaradi izida tožbe koristi (sodba z dne 10. decembra 2010, Ryanair/Komisija, od T-494/08 do T-500/08 in T-509/08, EU:T:2010:511, točki 42 in 43; sklepa z dne 9. novembra 2011, ClientEarth in drugi/Komisija, T-120/10, neobjavljen, EU:T:2011:646, točki 47 in 49, in z dne 30. aprila 2015, EEB/Komisija, T-250/14, neobjavljen, EU:T:2015:274, točki 15 in 17).
- 31 Preučiti je treba torej, ali je predlog za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa s tem, da je bil javnosti, potem ko je bil končan zakonodajni postopek, na katerega sta se nanašala zadevna dokumenta, dan na voljo dostop do teh dokumentov v elektronskem registru dokumentov Parlamenta, postal brezpredmeten.
- 32 V zvezi s tem iz sodne prakse izhaja, da tožeča stranka ohrani interes za vložitev predloga za razglasitev ničnosti akta institucije Unije, da bi se lahko preprečila ponovitev domnevne nezakovitosti iz zadevnega akta v prihodnosti. Tak pravni interes izhaja iz člena 266, prvi odstavek, PDEU, v skladu s katerim mora institucija, katere akt je bil razglašen za ničen, sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe Sodišča. Tak pravni interes pa obstaja le, če se lahko domnevna nezakovitost v prihodnosti ponovi neodvisno od okoliščin zadeve, v kateri je tožeča stranka vložila tožbo (glej sodbo z dne 7. junija 2007, Wunenburger/Komisija, C-362/05 P, EU:C:2007:322, točke od 50 do 52 in navedena sodna praksa). To velja v obravnavani zadevi, saj nezakovitost, ki jo zatrjuje tožeča stranka, temelji na razlagi ene od izjem, določenih z Uredbo št. 1049/2001, za katero obstaja veliko tveganje, da bi jo Parlament lahko ponovno uporabil v primeru nove prošnje, in to še toliko bolj, ker bi se lahko del obrazložitve zavrnitve dostopa, ki je bila navedena v izpodbijanem sklepu, uporabil horizontalno za vse prošnje za dostop do dela v okviru dialogov, ki potekajo (glej v tem smislu sodbo z dne 22. marca 2011, Access Info Europe/Svet, T-233/09, EU:T:2011:105, točka 35).
- 33 Poleg tega sta se tako začetna kot tudi potrdilna prošnja tožeče stranke nanašali izrecno na to, da naj se ji posreduje določeno število dokumentov, ki se nanašajo na zakonodajne postopke, ki potekajo. Tožeči stranki zato s tem, da je bil javnosti dostop do zadevnih dokumentov dan na voljo, potem ko je bil zakonodajni postopek, na katerega sta se nanašali, končan, ob upoštevanju predmeta njenih prošenj ni bilo ugodeno v celoti, tako da ohrani interes, da predlaga razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa.

Utemeljenost

- 34 Tožeča stranka v utemeljitev tožbe navaja dva tožbena razloga, ki se nanašata na kršitev člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 in neobstoj obrazložitve izpodbijanega sklepa. Najprej je treba preučiti prvi tožbeni razlog.
- 35 Ta tožbeni razlog ima tri dele. V skladu s prvim delom naj Parlament ne bi v pravno zadostni meri, ki se zahteva za zavrnitev dostopa do zadevnih dokumentov v celoti, dokazal, da bi dostop do navedenih dokumentov konkretno, dejansko in ne hipotetično resno oslabil zakonodajni postopek. Vsebina drugega dela se nanaša na kršitev načela čim širšega dostopa do zakonodajnih dokumentov Unije. V skladu s tretjim delom naj bi Parlament napačno zavrnil, da bi se v obravnavanem primeru priznal obstoj prevladujočega javnega interesa, ki upravičuje celovit dostop do zadevnih dokumentov. Najprej je treba skupaj preučiti prva dela prvega tožbenega razloga.

Trditve strank

- 36 Tožeča stranka na prvem mestu trdi, da bi ji lahko bil dostop do četrtega stolpca zadevnih dokumentov zavrnen le, če bi Parlament dokazal, da je nevarnost resne oslabitve postopka odločanja razumno predvidljiva in ne povsem hipotetična ter kako bi lahko celovit dostop do dveh zadevnih dokumentov konkretno in dejansko posegel v varovani interes. Opozarja na pomembnost dostopa do četrtega stolpca navedenih dokumentov v okviru predstavniške demokracije, da lahko državljani od svojih predstavnikov zahtevajo, da obrazložijo izbire, ki so jih opravili, in po potrebi na način, za katerega menijo, da je primeren, predstavijo svoje poglede o dogovorih, ki so bili sklenjeni med zadevnimi trialogi.
- 37 Prvič, trdi, da Parlament ni pojasnil, zakaj je treba zadevni zakonodajni predlog, zgolj zato, ker spada na področje policijskega sodelovanja, šteti za zelo občutljiv, in da ni utemeljil, kako bi se omajalo zaupanje med državami članicami ali med institucijami, če bi se kompromisno besedilo v četrtem stolpcu dveh zadevnih dokumentov razkrilo. Pojasnjuje, da to, da bi lahko prišlo ali da dejansko pride do intenzivnih razprav zaradi zakonodajnega predloga, nikakor ne pomeni, da je neko vprašanje tako občutljivo, da upravičuje, da to vprašanje ostane skrivnost.
- 38 Drugič, tožeča stranka izpodbija razlog za zavrnitev, ki ga je Parlament navedel v izpodbijanem sklepu, v skladu s katerim bi razkritje četrtega stolpca zadevnih dokumentov povzročilo večji pritisk javnosti, ker so razen kompromisnega besedila stališča posameznih institucij že znana in ker mora zakonodajni postopek načeloma potekati javno in pregledno. Začasnost podatkov v četrtem stolpcu razpredelnic, kot so razpredelnice v zadevnih dokumentih (v nadaljevanju: razpredelnice s trialogov), ki jo je javnost povsem zmožna dojeti, v nasprotju s tem utemljuje pomembnost dostopa do njih, da se navedeni javnosti nudi vpogled v to, kako se vodijo zakonodajna pogajanja, in pregled nad različnimi predlogi, o katerih se razpravlja ali o katerih se je razpravljalo.
- 39 Tretjič, tožeča stranka trdi, da Parlament ni navedel razlogov, na podlagi katerih bi bilo mogoče šteti, da naj bi načelo „nič ni dogovorjeno, dokler ni vse dogovorjeno“, upravičevalo nerazkritje četrtega stolpca razpredelnic s trialogov, in razumeti, kako naj bi bilo to načelo povezano z resno oslabitvijo postopka odločanja. Dodaja, da zgolj učinkovitost zakonodajnega postopka ni cilj, ki bi bil naveden v členu 294 PDEU ali ki bi bil s tem členom zajet.
- 40 Tožeča stranka na drugem mestu trdi, da Parlament v izpodbijanem sklepu ni upošteval, da je bil v obravnavanem primeru v vlogi sozakonodajalca, in da bi v tem primeru ob upoštevanju posebne narave zakonodajnega postopka, ki je priznana v uvodni izjavi 6 in členu 12(2) Uredbe št. 1049/2001, moral biti dostop načeloma čim širši. Poleg tega trdi, da je v skladu s sodno prakso diskrecijska pravica, ki je priznana institucijam, da v okviru normalnega poteka zakonodajnega postopka ne razkrijejo dokumentov, izjemno omejena, če ne celo neobstoječa (sodba z dne 17. oktobra 2013, Svet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, točka 63). Drugačna ugotovitev naj bi pomenila, da bi se s tem, da bi se ob prvi obravnavi uporabil trialog, obšel zakonodajni postopek, določen s Pogodbo, in da bi se državljanom Unije preprečil dostop do dokumentov, do katerih bi ga drugače imeli.
- 41 Bolj splošno opozarja, da ima demokratični model, ki ga je sprejela Unija, dve razsežnosti, od katerih naj bi se prva nanašala na prisotnost predstavniške demokracije, kot naj bi bilo na to opozorjeno v členu 10(1) in (2) PEU, kar naj bi zajemalo, da so predstavniki v razmerju do državljanov odgovorni za zakonodajne odločitve, ki jih sprejemajo, druga pa naj bi se nanašala na obstoj participativne demokracije, ki je določena v členu 10(3) PEU in uvodni izjavi 2 Uredbe št. 1049/2001 in ki naj bi državljanom Unije omogočala pravico do sodelovanja v postopku odločanja. Pojem preglednosti naj bi bil upošteven v razmerju do obeh razsežnosti, Parlament pa naj bi upošteval le prvo od njiju.

- 42 Tožeča stranka je na tretjem mestu v stališčih o intervencijskih vlogah v zvezi z obstojem splošne domneve nerazkritja dokumentov, ki se nanašajo na delo v okviru trialogov, kot jo predlagata Komisija in Svet, navedla, da bi bila navedena domneva v nasprotju s sodbo z dne 16. julija 2015, ClientEarth/Komisija (C-612/13 P, EU:C:2015:486, točki 77 in 78). V odgovor na ukrepe procesnega vodstva, omenjene zgoraj v točki 21, ki so se nanašali na vprašanje, ali naj bi razpredelnice s trialogov izpolnjevale pogoje, ki se s sodno prakso zahtevajo, da bi bile zajete s tako domnevo, je tožeča stranka odgovorila nikalno in poudarila, da naj bi Sodišče take splošne domneve o nerazkritju dovolilo le v zvezi z upravnimi ali sodnimi postopki, ki potekajo. Razpredelnice s trialogov pa naj ne bi bile del takih postopkov, temveč zakonodajnega postopka. Tudi če se predpostavi, da se lahko taka domneva uporabi na zakonodajnem področju, z njo naj ne bi bilo mogoče zajeti razpredelnic s trialogov, saj naj bi ti bili v sedanjem obdobju najpomembnejša faza v zakonodajnem postopku Unije.
- 43 Parlament ob podpori Sveta in Komisije, prvič, zlasti trdi, da se vprašanje organizacije policijskih sil nanaša na eno od temeljnih pristojnosti držav članic in da bi lahko nekatere od njih šteje, da sodelovanje na tem področju posega v njihovo suverenost. Občutljivost zadevnega področja in zadevnega zakonodajnega predloga naj bi ponazarjale tudi poglobljene razprave, ki so potekale med pogajanjimi o nekaterih vidikih tega predloga, kot sta organizacija upravnega odbora agencije Europol ali varstvo podatkov. V takih okoliščinah naj bi postalo nujno, da se zagotovi časovno omejeno nerazkritje četrtega stolpca razpredelnic s trialogov.
- 44 Dodaja, da so v zvezi z upravnim odborom na novo ustanovljene agencije njegova sestava in pristojnosti vedno razlog za intenzivne razprave med institucijami. Prav tako naj bi bile za prvotna stališča institucij značilne velike razlike na področju varstva in obdelave podatkov, ki jih hrani agencija Europol. Ob upoštevanju osrednjega mesta teh tem v celotnem postopku trialoga, ki so le primeri delov zadevnega zakonodajnega postopka, ki so po mnenju Parlamenta objektivno občutljivi, naj bi bil izpodbijani sklep, katerega namen je bil, da se za zelo kratek čas ohrani zaupnost četrtega stolpca razpredelnic s trialogov, glede na prizadevanja institucij, da bi dosegle zadovoljiv kompromis, utemeljen.
- 45 Načelo „nič ni dogovorjeno, dokler ni vse dogovorjeno“, naj bi bilo tako zgolj sredstvo za zagotavljanje notranje in zunanje skladnosti končnega kompromisnega besedila. Prezgodnje razkritje prvotnih predlogov institucij naj bi močno ogrozilo resnost in verodostojnost zakonodajnega postopka in sozakonodajalcev, ki bi morali odgovarjati za besedilo, ki ne odraža nujno njihovega uradnega stališča v tej fazi.
- 46 Ker so v četrtem stolpcu le začasni osnutki besedil, ki so bila predlagana med delom v okviru navedenih trialogov, in ker za institucije niso zavezujoči, naj jih ne bi bilo mogoče opredeliti niti kot pripravljalne dokumente. Z zagotovitvijo popolne preglednosti med zakonodajnim postopkom in zlasti med potekom trialogov naj se ne bi izničil le smisel izjeme iz člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, temveč tudi ogrozila „cilja dobrega upravljanja in sodelovanja civilne družbe, ki sta določena s členom 15(1) PDEU“.
- 47 Parlament poleg tega opozarja, da je nemoten potek zakonodajnega postopka, določenega s členom 294 PDEU, varovan s Pogodbama in da bi lahko po preučitvi posameznega primera „upravičil uporabo izjeme, določene v členu 4(3)“ Uredbe št. 1049/2001, ki naj bi se prav tako „sklicevala na pravilno delovanje in zato na učinkovitost postopka odločanja“.
- 48 Svet in Komisija natančneje menita, da je trditev tožeče stranke, da učinkovitost zakonodajnega postopka ni cilj, ki bi bil naveden v členu 294 PDEU ali ki bi bil s tem členom zajet, očitno napačna.
- 49 Drugič, Parlament ob podpori Sveta in Komisije in ob opori na razlago, ki je drugačna od razlage tožeče stranke glede istega pravnega okvira in okvira sodne prakse, meni, da za pojma „širši dostop“ in natančneje „čim širši dostop“, kot sta določena s členom 1 Uredbe št. 1049/2001, ni mogoče šteti, da

pomenita „popolni dostop“. V zvezi z razpredelnicami s trialogov trdi, da ima določeno polje proste presoje, katerega meja naj bi bila opredeljena z ogroženostjo dobrega delovanja zakonodajnega postopka, kot je določen v členu 294 PDEU in kot so ga natančneje določile institucije.

- 50 Parlament poleg tega meni, da se obravnavani primer razlikuje od dejanskega stanja v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 17. oktobra 2013, Svet/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671), zlasti v tem, da se o pogajalskih mandatih in sestavi pogajalskih ekip glasuje javno, tako da se stališče institucije sprejme ob popolni preglednosti. Parlament meni, da je treba šele v poznejši fazi postopka, ko potekajo zakonodajna pogajanja in ko se vzpostavlja občutljivo politično ravnotežje, četrti stolpec razpredelnic s trialogov začasno in v zelo omejenem obdobju varovati pred vsakim razkritjem.
- 51 Tretjič, Svet in Komisija sta v intervencijskih vlogah Splošnemu sodišču predlagala, naj ugotovi obstoj splošne domneve nerazkritja četrtega stolpca razpredelnic s trialogov, dokler poteka postopek trialoga. Ta domneva naj bi bila potrebna zaradi nujnosti, da se celovitost poteka navedenega postopka ohrani tako, da se omeji vpletanje tretjih oseb in institucijam omogoči, da učinkovito izvajajo eno od pristojnosti, ki so jim podeljene s Pogodbama. Svet je v odgovor na ukrepe procesnega vodstva, navedene zgoraj v točki 21, dodal, da je treba neodvisno od obravnavane teme in ne glede na obliko teh preglednic uporabiti splošno domnevo nerazkritja četrtega stolpca navedenih razpredelnic, da se ohrani možnost morebitnega kompromisa med institucijami ter ozračje zaupanja in pripravljenosti teh institucij za preučitev možnosti vzajemnih popuščanj. Po njegovem mnenju je Sodišče že priznalo obstoj domneve, čeprav ta ni bila navedena v izpodbijanem aktu, kot naj bi izhajalo iz sodbe z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet (C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 50).
- 52 Parlament je v odgovor na ukrepe procesnega vodstva, navedene zgoraj v točki 21, izjavil, da se strinja z mnenjem Komisije in Sveta, da je treba priznati splošno domnevo zavrnitve dostopa do četrtega stolpca razpredelnic s trialogov, ki potekajo, da se ohrani učinkovitost postopka v tej zelo občutljivi fazi medistitucionalnih pogajanj.

Presoja Splošnega sodišča

- 53 Parlament je v izpodbijanem sklepu dostop do četrtega stolpca zadevnih dokumentov zavrnil na podlagi člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, pri čemer je trdil, da bi razkritje tega stolpca dejansko, specifično in resno oslabilo zadevni postopek odločanja.
- 54 Tožeča stranka izpodbija utemeljenost izpodbijanega sklepa, ker naj bi razlogi, navedeni v utemeljitev tega sklepa, bili v bistvu splošni in hipotetični ter naj z njimi ne bi bilo mogoče dokazati obstoja nevarnosti resne oslabitve zadevnih postopkov odločanja.
- 55 Svet in Komisija pa Splošnemu sodišču predlagata, naj prizna obstoj splošne domneve nerazkritja, v skladu s katero lahko zadevna institucija zavrne dostop do četrtega stolpca razpredelnic s trialogov, ki potekajo. Parlament se je, čeprav se v izpodbijanem sklepu ni skliceval na tako domnevo, strinjal s tem predlogom.
- 56 Splošno sodišče meni, da je treba v teh okoliščinah najprej opozoriti na sodno prakso v zvezi z razlago Uredbe št. 1049/2001 in nato na glavne značilnosti trialogov, preden v nadaljevanju ugotovi, ali je treba potrditi obstoj splošne domneve, v skladu s katero lahko zadevna institucija zavrne dostop do četrtega stolpca razpredelnic s trialogov, ki potekajo. Nazadnje bo Splošno sodišče, če bi moralo ugotoviti neobstoj take domneve, preučilo, ali bi celovito razkritje zadevnih dokumentov resno oslabilo zadevni postopek odločanja v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

– *Uvodne ugotovitve*

- 57 V skladu z uvodno izjavo 1 Uredbe št. 1049/2001 je s to uredbo izražena volja, da se oblikuje zveza, 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 teh institucij (sodbi z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 34, in z dne 17. oktobra 2013, Svet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, točka 27).
- 58 Zato je namen Uredbe št. 1049/2001, kot je navedeno v njeni uvodni izjavi 4 in njenem členu 1, podeliti javnosti pravico do čim širšega dostopa (sodbe z dne 1. februarja 2007, Sison/Svet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, točka 61; z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točka 69, in z dne 17. oktobra 2013, Svet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, točka 28).
- 59 Vendar za to pravico veljajo nekatere omejitve, ki temeljijo na razlogih javnega ali zasebnega interesa (sodba z dne 1. februarja 2007, Sison/Svet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, točka 62). Natančneje in v skladu z uvodno izjavo 11 Uredbe št. 1049/2001 člen 4 te uredbe določa sistem izjem, na podlagi katerih lahko institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi njegovo razkritje poseglo v enega od interesov, varovanih s tem členom (sodbe z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točki 70 in 71; z dne 21. julija 2011, Švedska/MyTravel in Komisija, C-506/08 P, EU:C:2011:496, točka 74, in z dne 17. oktobra 2013, Svet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, točka 29).
- 60 Med izjemami od tega dostopa je izjema, določena v členu 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, v skladu s katero se „[d]ostop do dokumenta, ki ga je institucija pripravila ali prejela za notranjo rabo in se nanaša na zadevo, o kateri institucija ni odločala, [...] zavrne, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje“.
- 61 Ker take izjeme odstopajo od načela čim širšega dostopa javnosti do dokumentov, jih je treba razlagati in uporabljati restriktivno (sodbe z dne 1. februarja 2007, Sison/Svet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, točka 63; z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 36, in z dne 17. oktobra 2013, Svet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, točka 30).
- 62 V skladu z načelom ozke razlage velja, da če zadevna institucija sklene, da zavrne dostop do nekega dokumenta, katerega razkritje se je od nje zaprosilo, mora načeloma pojasniti, kako bi dostop do tega dokumenta lahko konkretno in dejansko škodoval interesu, ki je varovan z eno od izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, na katero se ta institucija sklicuje. Poleg tega mora biti nevarnost take škode razumno predvidljiva, in ne povsem hipotetična (sodbe z dne 21. julija 2011, Švedska/MyTravel in Komisija, C-506/08 P, EU:C:2011:496, točka 76; z dne 17. oktobra 2013, Svet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, točka 31, in z dne 15. septembra 2016, Herbert Smith Freehills/Svet, T-710/14, EU:T:2016:494, točka 33). Zgolj okoliščina, da se dokument nanaša na interes, ki je zavarovan z izjemo, ne more upravičiti njene uporabe (sodbe z dne 13. aprila 2005, Verein für Konsumenteninformation/Komisija, T-2/03, EU:T:2005:125, točka 69; z dne 7. junija 2011, Toland/Parlament, T-471/08, EU:T:2011:252, točka 29, in z dne 15. septembra 2016, Herbert Smith Freehills/Svet, T-710/14, EU:T:2016:494, točka 32).
- 63 Tako se za uporabo izjeme iz člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 zahteva, da se dokaže, da bi lahko dostop do zaprosenih dokumentov konkretno in dejansko ogrozil varstvo postopka odločanja institucije in da je ta nevarnost ogrožitve razumno predvidljiva, in ne povsem hipotetična (glej v tem smislu sodbo z dne 7. junija 2011, Toland/Parlament, T-471/08, EU:T:2011:252, točka 70 in navedena sodna praksa).

- 64 V skladu s sodno prakso je oslabitev postopka odločanja v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, „resna“, zlasti kadar razkritje zadevnih dokumentov znatno vpliva na postopek odločanja. Presoja resnosti je odvisna od vseh okoliščin zadeve, zlasti od negativnih učinkov na postopek odločanja, na katere se institucija sklicuje v zvezi z razkritjem zadevnih dokumentov (sodbe z dne 18. decembra 2008, Muñiz/Komisija, T-144/05, neobjavljena, EU:T:2008:596, točka 75; z dne 7. junija 2011, Toland/Parlament, T-471/08, EU:T:2011:252, točka 71, in z dne 9. septembra 2014, MasterCard in drugi/Komisija, T-516/11, neobjavljena, EU:T:2014:759, točka 62).
- 65 Te sodne prakse ni mogoče razlagati tako, da se z njo od institucij zahteva, da predložijo dokaze, s katerimi naj bi se dokazal obstoj take nevarnosti. V zvezi s tem zadostuje, da izpodbijani sklep vsebuje oprijemljive elemente, na podlagi katerih je mogoče sklepati, da je bila nevarnost oslabitve postopka odločanja ob sprejetju tega sklepa razumno predvidljiva in ne povsem hipotetična, med drugim s sklicevanjem na obstoj objektivnih razlogov na tisti datum, na podlagi katerih je mogoče razumno predvidevati, da bo do take oslabitve prišlo, če se dokumenti, za katere je bilo zaproseno, razkrijejo (glej v tem smislu sodbo z dne 7. junija 2011, Toland/Parlament, T-471/08, EU:T:2011:252, točki 78 in 79).
- 66 Vendar se lahko v skladu s sodno prakso zadevna institucija opre na splošne domneve, ki veljajo za določene kategorije dokumentov, saj lahko podobne splošne ugotovitve veljajo za prošnje za razkritje, ki se nanašajo na dokumente iste vrste (sodbe z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 50; z dne 29. junija 2010, Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, točka 54, in z dne 17. oktobra 2013, Svet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, točka 72).
- 67 V takem primeru mora zadevna institucija vseeno pojasniti, na katerih splošnih ugotovitvah utemeljuje domnevo, da bi razkritje teh dokumentov škodilo enemu od interesov, varovanih z zadevno izjemo, in sicer v obravnavanem primeru izjemo iz člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, pri čemer ji ni treba konkretno presoditi vsebine vsakega od teh dokumentov (glej v tem smislu sodbi z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točka 76, in z dne 17. oktobra 2013, Svet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, točka 73).

– *Značilnosti trialogov*

- 68 Splošno sodišče glede na to, da se ta spor nanaša na dostop do četrtega stolpca razpredelnic, sestavljenih v okviru trialogov, ki potekajo, meni, da je treba opozoriti na bistvene značilnosti teh trialogov. V zvezi s tem je treba poudariti, da je trialog tristranski neformalni sestanek, ki se ga udeležijo predstavniki Parlamenta, Sveta in Komisije. Cilj teh stikov je, da se prizadeva hitro doseči dogovor o vseh predlogih sprememb, ki so sprejemljivi za Parlament in Svet, pri čemer morajo ta dogovor te institucije pozneje še potrditi v skladu s svojimi notranjimi postopki. Zakonodajne razprave v okviru trialoga se lahko nanašajo tako na politična vprašanja kot tudi na tehnična pravna vprašanja (glej v tem smislu sodbo z dne 15. septembra 2016, Herbert Smith Freehills/Svet, T-710/14, EU:T:2016:494, točka 56).
- 69 Tako je redni zakonodajni postopek iz člena 294 PDEU sestavljen iz treh faz (prva obravnava, druga obravnava in tretja obravnava s pravim postopkom), lahko pa se konča z vsako od teh faz, če Parlament in Svet dosežeta dogovor. V postopku so lahko sicer potrebne do tri obravnave, vendar iz povečane uporaba trialoga izhaja, da je dogovor pogosto dosežen v prvi obravnavi (sodba z dne 15. septembra 2016, Herbert Smith Freehills/Svet, T-710/14, EU:T:2016:494, točka 57).

- 70 Trialogi so tako „[ustaljena praksa] za sprejemanje večine zakonodaje“ in jih torej Parlament šteje za „odločilno fazo zakonodajnega postopka“ (glej Resolucijo Parlamenta z dne 28. aprila 2016 o dostopu javnosti do dokumentov, točki 22 in 26). Parlament je na obravnavi navedel, da se aktualno med 70 in 80 % zakonodajnih aktov Unije sprejme po izvedbi trialoga.
- 71 Zato je treba priznati, da se je uporaba trialogov skozi leta izkazala kot učinkovita in prilagodljiva, saj je prispevala k znatni pomnožitvi možnosti doseganja dogovorov v različnih fazah zakonodajnega postopka.
- 72 Poleg tega ni sporno, da trialogi potekajo brez navzočnosti javnosti in da dogovore, ki so bili med njimi doseženi in ki se navadno odražajo v četrtem stolpcu razpredelnic s trialogov, pozneje sozakonodajalci najpogosteje sprejmejo brez bistvenih sprememb, kot je to potrdil Parlament v odgovoru na tožbo in na obravnavi.
- 73 Poslovnik Parlamenta v različici, ki je veljala ob sprejetju izpodbijanega sklepa, v zvezi s tem določa nekatera pravila, ki urejajo udeležbo Parlamenta v trialogih. Ta pravila so določena v členih 73 in 74 poglavja 6 navedenega poslovnika, ki je naslovljeno „Zaključek zakonodajnega postopka“, ter v prilogah XIX in XX tega poslovnika, iz česar je jasno razvidno, da so trialogi v skladu s Poslovnikom Parlamenta dejansko del zakonodajnega postopka.
- 74 Poleg tega iz točke 27 Resolucije Parlamenta z dne 28. aprila 2016 (glej točko 70 zgoraj) nedvoumno izhaja, da dokumenti s trialogov „zadevajo zakonodajne postopke in se načeloma ne morejo obravnavati drugače kot drugi zakonodajni dokumenti“.
- 75 Zato in v nasprotju s tem, kar trdi Svet v točki 43 intervencijske vloge, je treba ugotoviti, da so razpredelnice s trialogov del zakonodajnega postopka.

– *Obstoj splošne domneve nerazkritja četrtega stolpca razpredelnic s trialogov, ki potekajo*

- 76 Zdaj je treba ugotoviti, ali je treba – čeprav je treba za zadevna dokumenta šteti, da sta del zakonodajnega postopka – priznati obstoj splošne domneve nerazkritja četrtega stolpca razpredelnic s trialogov, ki potekajo.
- 77 Prvič, v zvezi s tem je treba poudariti, da je s primarnim pravom Unije načeloma določeno tesno razmerje med zakonodajnimi postopki in načeloma javnosti in preglednosti (glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi Svet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:325, točki 39 in 40). Natančneje, člen 15(2) PDEU določa, da „[P]arlament zaseda javno, prav tako tudi Svet, ko razpravlja in glasuje o osnutku zakonodajnega akta.“
- 78 Poleg tega ravno preglednost v zakonodajnem postopku s tem, da omogoča javno razpravo o razhajanjih med različnimi stališči, prispeva k temu, da imajo institucije večjo legitimnost v očeh državljanov Unije, in k povečanju njihovega zaupanja. Dejansko je namreč bolj pomanjkanje informacij in razprav tisto, ki lahko pri državljanih vzbudi dvome o zakonitosti posameznega akta in legitimnosti celotnega postopka odločanja (glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 59).
- 79 Sodišče je že imelo priložnost poudariti, da imata v okviru izjeme iz člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, pojma „odločanje“ in „postopek odločanja“ zadevne institucije posebne značilnosti, kadar ta institucija deluje kot zakonodajalec (glej v tem smislu sodbi z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 46, in z dne 22. marca 2011, Access Info Europe/Svet, T-233/09, EU:T:2011:105, točka 57).

- 80 Čeprav določitev čim širšega dostopa javnosti, na katero je bilo opozorjeno zgoraj v točki 58, zajema pravico, da se javnosti razkrije celotna vsebina dokumentov, za katere je bilo zaprošeno, pri čemer se lahko ta pravica omeji le ob restriktivni uporabi izjem, določenih z Uredbo št. 1049/2001, imajo namreč ti preudarki očitno povsem posebno težo, kadar ti dokumenti izhajajo iz zakonodajne dejavnosti Unije, kot to izhaja iz uvodne izjave 6 Uredbe št. 1049/2001, v skladu s katero se prav v takem primeru zagotovi še širši dostop do dokumentov. Preglednost v zvezi s tem prispeva h krepitvi demokracije, saj državljanom omogoča nadzor nad vsemi informacijami, ki so bile podlaga za zakonodajni akt. Možnost državljanov, da so seznanjeni s temelji zakonodajne dejavnosti, je namreč pogoj, da lahko učinkovito uveljavljajo svoje demokratične pravice (glej v tem smislu sodbe z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 46, z dne 17. oktobra 2013, Svet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, točka 33, in z dne 15. septembra 2016, Herbert Smith Freehills/Svet, T-710/14, EU:T:2016:494, točka 35).
- 81 Načeli javnosti in preglednosti sta torej neločljivo povezani z zakonodajnimi postopki Unije.
- 82 Drugič, ugotoviti je treba, da je bil s sodno prakso Sodišča obstoj splošnih domnev nerazkritja priznan le v zvezi z dokumenti, ki so jasno opredeljeni s tem, da vsi izhajajo iz spisa, ki se nanaša na upravni ali sodni postopek, ki poteka (sodba z dne 16. julija 2015, ClientEarth/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, točki 77 in 78), nikoli doslej pa na področju zakonodajnega postopka. Poleg tega je celo na upravnem področju sodišče Unije domneve priznalo v zvezi s točno določenimi postopki (v zvezi z nadzorom nad državnimi pomočmi glej sodbo z dne 29. junija 2010, Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, točki 54 in 55; v zvezi z nadzorom nad koncentracijami sodbo z dne 28. junija 2012, Komisija/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, točka 123, in v zvezi z Uredbo Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov [101 PDEU] in [102 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205) sodbo z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 93), medtem ko delo v okviru trialogov po definiciji zajema celotno zakonodajno dejavnost.
- 83 Nazadnje, Svet in Komisija sicer trdita, da učinkovitost in celovitost zakonodajnega postopka, kot sta določeni v členu 13(1) PEU in členu 294 PDEU, institucijam omogočata, da se oprejo na splošno domnevo nerazkritja četrtega stolpca razpredelnic s trialogov, ki potekajo, vendar je treba poudariti, da nobeden od teh členov ne določa take domneve in da nič v njunem besedilu ne nakazuje na razlago, ki jo zagovarjata instituciji intervenientki, in to še toliko bolj, ker z učinkovitostjo in celovitostjo zakonodajnega postopka ni mogoče omejiti načel javnosti in preglednosti, na katerih temelji navedeni postopek.
- 84 Zato je treba ugotoviti, da v zvezi s četrtrim stolpcem razpredelnic s trialogov, ki se nanašajo na zakonodajni postopek, ki poteka, ni mogoče priznati nobene splošne domneve nerazkritja.

– *Obstoj resne oslabitve postopka odločanja*

- 85 Ker Parlament sporne zavrnitve dostopa ne more utemeljiti s splošno domnevo nerazkritja, je treba preučiti, ali je ta institucija v skladu s sodno prakso, navedeno zgoraj v točkah 62 in 63, izpolnila svojo obveznost pojasniti, kako bi lahko celovit dostop do zadevnih dokumentov konkretno in dejansko posegel v interes, ki je varovan z izjemo iz člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, pri čemer mora biti nevarnost takega posega razumno predvidljiva in ne povsem hipotetična.
- 86 Najprej je treba pojasniti, da ni predmet te tožbe, da bi se priznal neposreden dostop do dela v okviru trialogov, ki potekajo, v smislu člena 12 Uredbe št. 1049/2001. Edini predmet tega spora je namreč dostop do četrtega stolpca zadevnih dokumentov, pri čemer se lahko do tega dostopa pride le z natančno opredeljeno prošnjo, podano na podlagi navedene uredbe.

- 87 Parlament je v izpodbijanem sklepu med drugim navedel, da so bile zadevne razpredelnice sestavljene v okviru trialogov, ki so potekali in ki so se nanašali na vsebino, o kateri dokončnega sklepa še ni sprejela niti ta institucija niti zakonodajalca, zaradi česar je treba za postopek odločanja šteti, da poteka. Po mnenju Parlamenta bi razkritje četrtega stolpca zadevnih razpredelnic ob upoštevanju, da je področje policijskega sodelovanja, na katero se nanašajo te razpredelnice, zelo občutljivo zlasti glede varstva podatkov in upravnega odbora agencije Europol, „dejansko specifično in resno“ poseglo v navedeni postopek. Parlament je opozoril tudi na predvidljivo nevarnost, da bi razkritje stališča predsedstva Sveta pred koncem pogajanj škodilo dobremu sodelovanju med institucijami in poseglo v postopek pogajanj, pri čemer bi lahko prišlo do izgube medsebojnega zaupanja in spremembe delovnih praks, tej nevarnosti pa naj bi se bilo mogoče izogniti šele po tem, ko je dosežen dogovor o vseh besedilih. Poleg tega je navedel, da bi posredovanje četrtega stolpca zadevnih razpredelnic zelo verjetno povzročilo večji pritisk javnosti na osebe, vključene v pogajanja, zaradi česar bi postalo nemogoče sprejeti skupno stališče oziroma bi bilo to vsaj precej oteženo. Prav tako se je skliceval na načelo „nič ni dogovorjeno, dokler ni vse dogovorjeno“, da bi dokazal, da bi lahko razkritje samo enega elementa, tudi če ta ne bi bil občutljiv, negativno vplivalo na preostale elemente dokumentacije. Parlament je iz tega sklepal, da je treba zavrnil dostop do celotnega četrtega stolpca zadevnih razpredelnic, „dokler dogovorjenega besedila ne odobrita obe strani“.
- 88 Iz navedenega izhaja, da se je Parlament na eni strani oprl na posebne preudarke v zvezi z zakonodajnim postopkom, ki poteka in ki se nanaša na zelo občutljivo naravo področja policijskega sodelovanja, to je natančneje na varstvo podatkov v okviru tega sodelovanja in sestavo upravnega odbora agencije Europol. Na drugi strani se je Parlament oprl tudi na splošne preudarke, ki se v bistvu nanašajo na začasnost podatkov v četrtem stolpcu razpredelnic s trialogov, ozrače zaupanja med razpravami v trialogih, nevarnost zunanjih pritiskov, ki bi lahko vplivali na potek odprtih razprav, ohranitev njegovega prostora za razmislek ter začasnost zavrnitve dostopa.
- 89 Kar na prvem mestu zadeva posebne preudarke, navedene v izpodbijanem sklepu v zvezi z zadevnim zakonodajnim postopkom, ki poteka, je treba poudariti, prvič, da zgolj okoliščina, ki je bila v njem navedena, da se zadevna dokumenta nanašata na področje policijskega sodelovanja, ne more zadostovati kot dokaz, da sta posebej občutljiva. Nasprotna rešitev bi namreč povzročila, da se za celotno področje prava Unije ne bi uporabile zahteve glede preglednosti zakonodajnega postopka, ki se nanašajo na ta postopek.
- 90 Drugič, v zvezi s trditvijo, v skladu s katero naj bi bila politika glede upravljanja s podatki, ki jih ima agencija Europol, in njihove hrambe, posebej občutljiva, je treba poudariti, da se zadevna dokumenta nanašata na osnutek splošne uredbe, ki je zavezujoča glede vseh svojih elementov in ki se uporablja neposredno v vseh državah članicah ter ki se očitno nanaša na državljane, in to še toliko bolj, ker gre za zakonodajni predlog, ki neposredno vpliva na pravice državljanov Unije, zlasti na njihovo pravico do varstva osebnih podatkov (glej v zvezi s tem sodbo z dne 22. marca 2011, Access Info Europe/Svet, T-233/09, EU:T:2011:105, točka 77), kar pomeni, da za to politiko glede na nobeno merilo ni mogoče šteti, da bi bila občutljiva (glej v tem smislu sodbo z dne 17. oktobra 2013, Svet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, točka 63).
- 91 Tretjič, v zvezi s trditvijo, da naj bi bile razprave glede sestave upravnega odbora agencije Europol zelo občutljive, je treba poudariti, da je to vprašanje bolj institucionalne ali organizacijske narave. Tako vprašanje se lahko ob upoštevanju obstoječih interesov in izzivov sicer izkaže za občutljivo, celo težavno, vendar ga ob odsotnosti konkretnih elementov, s katerimi bi bila taka trditev utemeljena, ni mogoče šteti za posebej občutljivo.
- 92 Četrto, iz celotne različice zadevnih dokumentov, ki jih je v vmesnem času Parlament dal na voljo javnosti (glej točko 26 zgoraj), je razvidno, da so se predlogi oziroma začasni dogovori, vneseni v četrti stolpec navedenih dokumentov, nanašali na abstraktna in splošna vprašanja, ki niso zajemala nobenih občutljivih podatkov, na primer v zvezi z bojem proti terorizmu oziroma organiziranemu kriminalu, ali na katere koli policijske podatke v zvezi s konkretnimi osebami, operacijami ali projekti.

- 93 Natančneje, iz dokumenta LIBE-2013-0091-02 je razvidno, da je v besedilu v njegovem četrtem stolpcu ponazorjeno klasično zakonodajno delo v zvezi z organizacijo agencije, v obravnavanem primeru agencije Europol, opredelitvijo njenih razmerij z nacionalnimi organi in njenih nalog, sestavo njenega upravnega odbora itd. V tem stolpcu so splošna določila, iz katerih so razvidne dogovorjene redakcijske spremembe, navedbe točk, o katerih se razprava preloži oziroma o katerih se bo dodatno razpravljalo in ki so na nekaterih mestih označene s pojmom „idem“, ter nekatera prazna polja.
- 94 Besedilo četrtega stolpca dokumenta LIBE-2013-0091-03 prav tako ne vsebuje nobenega občutljivega elementa, temveč določeno število splošnih določil in več navedb, kot so „Parlament se pozove, naj ponovno preuči ta predlog spremembe“, „ti predlogi sprememb Parlamenta se lahko sprejmejo“ ali „predlog spremembe Parlamenta bi se lahko odražal v uvodni izjavi“, ter več praznih polj.
- 95 Poleg tega v okoliščinah obravnavanega primera ni razvidno, da bi bili podatki v četrtem stolpcu zadevnih dokumentov po svojem bistvu bolj „občutljivi“ od tistih v prvih treh stolpcih, do katerih je bil v izpodbijanem sklepu tožeči stranki odobren dostop.
- 96 Nazadnje je treba poudariti, da Uredba št. 1049/2001 v členu 9 določa poseben postopek v zvezi z dokumentom, za katerega se zaprosi za dostop in ki ga je mogoče opredeliti kot „dokument občutljive narave“ (sodba z dne 22. marca 2011, Access Info Europe/Svet, T-233/09, EU:T:2011:105, točka 78), ki pa ga Parlament v obravnavanem primeru ni uporabil.
- 97 Zato vsebina četrtega stolpca zadevnih dokumentov, čeprav se nanaša na teme, ki so do neke mere pomembni in je zanje res značilna politična in pravna težavnost, ne more biti posebej občutljiva v takem smislu, da bi bil v primeru razkritja ogrožen temeljni interes Unije ali držav članic (glej v tem smislu sodbo z dne 22. marca 2011, Access Info Europe/Svet, T-233/09, EU:T:2011:105, točka 78).
- 98 Na drugem mestu je treba v zvezi s splošnimi preudarki, navedenimi v izpodbijanem sklepu, prvič, glede trditve, da bi dostop do četrtega stolpca zadevnih dokumentih med potekom trialoga povečal pritisk javnosti na poročevalca, poročevalce v senci in politične skupine, poudariti, da morajo sozakonodajalci v sistemu, ki temelji na načelu demokratične legitimnosti, javnosti odgovarjati za svoja dejanja. Da bi državljani lahko uresničevali demokratične pravice, morajo imeti možnost, da lahko podrobno spremljajo postopek odločanja znotraj institucij, ki sodelujejo v zakonodajnih postopkih, in da imajo dostop do vseh upoštevnihih informacij (sodba z dne 22. marca 2011, Access Info Europe/Svet, T-233/09, EU:T:2011:105, točka 69). Poleg tega je v členu 10(3) PEU določeno, da ima vsak državljan pravico sodelovati v demokratičnem življenju Unije ter da se odločitve sprejemajo kar najbolj odprto in v kar najtesnejši povezavi z državljani. Tako je izraz javnega mnenja v zvezi z nekim začasnim zakonodajnim predlogom ali dogovorom, doseženim v okviru trialoga in navedenim v četrtem stolpcu razpredelnice s trialogov, sestavni del uveljavljanja demokratičnih pravic državljana Unije, in to še toliko bolj glede na to, kot je razvidno iz točke 72 zgoraj, da sozakonodajalci navedene dogovore pozneje praviloma sprejmejo brez bistvenih sprememb.
- 99 Sodna praksa sicer priznava, da je nevarnost zunanjih pritiskov lahko legitimen razlog za omejitev dostopa do dokumentov v zvezi s postopkom odločanja, vendar mora biti z gotovostjo ugotovljen obstoj takih zunanjih pritiskov in predložen dokaz, da je zaradi navedenih zunanjih pritiskov nevarnost bistvenega posega v odločitve, ki jo je treba sprejeti, razumno predvidljiva (glej v tem smislu sodbo z dne 18. decembra 2008, Muñiz/Komisija, T-144/05, neobjavljena, EU:T:2008:596, točka 86). Z nobenim oprijemljivim elementom v spisu pa ni mogoče dokazati, da bi v primeru razkritja četrtega stolpca zadevnih dokumentov obstajali ti zunanji pritiski. Zato nič v spisu, ki ga ima na voljo Splošno sodišče, ne nakazuje, da bi lahko Parlament v zvezi z zadevnim zakonodajnim postopkom razumno pričakoval odziv, ki bi presegal tisto, kar lahko od javnosti pričakuje kateri koli član zakonodajnega organa, ki predlaga spremembo predloga zakona (glej v tem smislu sodbo z dne 22. marca 2011, Access Info Europe/Svet, T-233/09, EU:T:2011:105, točka 74).

- 100 Drugič, v zvezi z začasnostjo podatkov v četrtem stolpcu razpredelnice s trialogov v smislu, da se njihova vsebina z napredkom del v teh trialogih spreminja, je treba poudariti, da zgolj s predhodno naravo teh podatkov ni mogoče utemeljiti uporabe izjeme, določene s členom 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, saj ta določba ne razlikuje glede na stanje napredka razprav. S to določbo so drugače kakor s členom 4(3), drugi pododstavek, navedene uredbe, ki se nanaša na primer, v katerem je zadevna institucija sprejela odločitev, na splošno zajeti dokumenti, ki se nanašajo na zadevo, o kateri zadevna institucija „[še] ni odločala“. V obravnavanem primeru predhodna narava razprav, ki potekajo, ki je na primer v tem, da o nekaterih podanih predlogih še ni bilo doseženo soglasje ali kompromis, torej ne omogoča ugotovitve resne oslabitve postopka odločanja (sodba z dne 22. marca 2011, Access Info Europe/Svet, T-233/09, EU:T:2011:105, točka 76).
- 101 V zvezi s tem ni upoštevno, ali sta bila zadevna dokumenta pripravljena ali prejeta v začetni, poznejši ali končni fazi postopka odločanja. Prav tako na razlago izjeme iz člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 ne vpliva to, ali je do tega prišlo v formalnem ali neformalnem kontekstu (glej v tem smislu sodbo z dne 15. septembra 2016, Herbert Smith Freehills/Svet, T-710/14, EU:T:2016:494, točka 48).
- 102 Splošno sodišče je poleg tega že imelo priložnost poudariti, da se predlog po svoji definiciji poda zato, da se o njem razpravlja, in da naj po tej razpravi ne bi nujno ostal nespremenjen. Javnost je povsem zmožna razumeti, da lahko avtor predloga pozneje spremeni vsebino tega predloga (sodba z dne 22. marca 2011, Access Info Europe/Svet, T-233/09, EU:T:2011:105, točka 69). Prav iz enakih razlogov se bo vlagatelj prošnje za dostop do dokumentov s trialoga, ki poteka, povsem zavedal začasnosti teh podatkov. Popolnoma bo zmožen razumeti tudi, da se lahko podatki v četrtem stolpcu v skladu z načelom „nič ni dogovorjeno, dokler ni vse dogovorjeno“, spremenijo kadar koli med razpravami v trialogih, dokler ni dosežen dogovor o celotnem besedilu.
- 103 Tretjič, v zvezi z razlogom, ki se nanaša na morebitno izgubo zaupanja med institucijami Unije in verjetno poslabšanje njihovega sodelovanja, in zlasti s predsedstvom Sveta, je treba opozoriti, da morajo institucije Unije spoštovati člen 13(2), drugi stavek, PEU, ki določa, da „[i]nstitucije med seboj lojalno sodelujejo“ (sodba z dne 16. julija 2015, Komisija/Svet, C-425/13, EU:C:2015:483, točka 64). To sodelovanje je posebej pomembno za zakonodajno dejavnost Unije, za katero se zahteva postopek tesnega sodelovanja med zadevnimi institucijami. Kadar se izvedba zakonodajnega postopka Unije naloži več institucijam, se tako od teh institucij v skladu z dolžnostjo lojalnega sodelovanja, ki je določena tudi v členu 4(3), prvi pododstavek, PEU, zahteva, da ravnajo in sodelujejo tako, da je mogoče navedeni postopek učinkovito izvesti, kar pomeni, da bi vsako poslabšanje zaupanja, ki ga morajo institucije imeti druga do druge, pomenilo kršitev navedene dolžnosti.
- 104 Ugotoviti pa je treba, na eni strani, da se je Parlament, kot je navedel na obravnavi, v obravnavanem primeru prav v skladu z načelom lojalnega sodelovanja posvetoval s Svetom in Komisijo, preden je sprejel izpodbijani sklep, vendar na drugi strani v utemeljitev načelne trditve, na katero je bilo opozorjeno zgoraj v točki 103, ni predložil nobenega konkretnega elementa, kar pomeni, da je zatrjevana nevarnost ob neobstoju katerega koli konkretnega elementa, s katerim bi bilo mogoče dokazati, da bi v zvezi z zadevnim zakonodajnim postopkom dostop do četrtega stolpca zadevnih dokumentov škodil lojalnemu sodelovanju, ki ga morajo zadevne institucije izkazovati v medsebojnem razmerju, hipotetična. Poleg tega, če institucije v okviru trialogov izrazijo svoja stališča o nekem zakonodajnem predlogu in o razvoju, ki so ga pripravljene v zvezi z njim sprejeti, zgolj to, da se ti elementi nato na podlagi prošnje sporočijo, ne more biti ovira za lojalno sodelovanje, ki ga morajo zadevne institucije izkazovati v medsebojnem razmerju na podlagi člena 13 PEU.
- 105 Četrtrič, v zvezi z nujnostjo, na katero so opozorili Parlament, Svet in Komisija v okviru tega spora, da imajo na voljo prostor za razmislek (*space to think*), je treba poudariti, da so trialogi del zakonodajnega postopka, kot je bilo to poudarjeno zgoraj v točki 75, in da so ti trialogi glede na izjave samega Parlamenta „bistvena faza zakonodajnega postopka in ne ločen „prostor za razmislek““ (Resolucija Parlamenta z dne 14. septembra 2011 o dostopu javnosti do dokumentov, točka 29).

- 106 Poleg tega lahko, kot je Parlament navedel na obravnavi, pred vnosom kompromisnega besedila v četrti stolec razpredelnice s trialogov, o njem med različnimi akterji potekajo razprave na sestankih, namenjenih pripravi navedenih besedil, tako da možnost proste izmenjave ni ogrožena, in to še toliko bolj, ker se ta spor, kot je bilo navedeno zgoraj v točki 86, ne nanaša na vprašanje neposrednega dostopa do dela v okviru trialogov, temveč le na vprašanje dostopa do dokumentov, pripravljenih v okviru teh trialogov, na podlagi prošnje za dostop.
- 107 Petič, v zvezi z razlogom, ki se nanaša na to, da naj bi bila zavrnitev začasna, ker naj bi bilo mogoče po koncu dela v okviru trialogov glede na posamezni primer odobriti celovit dostop do razpredelnice s trialogov, je treba najprej poudariti, da lahko delo v okviru trialogov obsega znatna obdobja. Tožeča stranka je tako na obravnavi navedla, ne da bi bilo to prerekano, da povprečno trajajo od sedem do dvanajst mesecev. Lahko bi torej šlo za znatno obdobje, v katerem delo v okviru trialogov v razmerju do javnosti ostane skrivnost. Poleg tega trajanje tega dela ostaja nedoločljivo, saj se spreminja glede na vsak zakonodajni postopek.
- 108 Dalje, s poročanjem, ki ga mora pogajalska ekipa Parlamenta, ki sodeluje v trialogih, v skladu s členom 73(4), drugi pododstavek, Poslovnika Parlamenta opraviti na naslednji seji pristojnega parlamentarnega odbora, ni mogoče odpraviti pomanjkanja preglednosti dela v okviru trialogov v tem obdobju. Parlament je namreč v odgovor na ukrepe procesnega vodstva pojasnil, da je za to poročanje značilna „precejšnja prožnost glede oblike“ in da „ni nobene enotne prakse različnih parlamentarnih odborov glede oblike in javnosti poročanja“. Navedena poročanja so lahko tako v obliki sporočila predsednika zadevnega odbora oziroma poročevalca, naslovljenega na vse člane tega odbora ali le na sejo koordinatorjev, ki navadno poteka brez navzočnosti javnosti, v obliki ustnega sporočila ali kratke informacije v glasilu navedenega odbora. Neobstoj podrobnega in enotnega poročanja ter njihova razlikujoča se javnost torej ne omogočata ublažitve pomanjkanja preglednosti dela v okviru trialogov, ki potekajo.
- 109 Nazadnje, delo v okviru trialogov je, kot je bilo poudarjeno zgoraj v točki 70, odločilna faza zakonodajnega postopka, ker so zakonodajalci dogovore, ki so v njih doseženi, pozneje praviloma sprejmejo brez bistvenih sprememb (glej točko 72 zgoraj). Iz teh razlogov sporne zavrnitve dostopa ni mogoče veljavno utemeljiti brez omejitev in razlikovanja z njeno začasnostjo. Taka splošna utemeljitev, ki bi jo bilo mogoče uporabiti za vse trialoge, bi namreč dejansko imela enake učinke kot splošna domneva nerazkritja, sklicevanje na tako domnevo pa je bilo zavrnjeno (glej točke od 76 do 84 zgoraj).
- 110 Splošno sodišče poleg tega ugotavlja, da je Parlament v Resoluciji z dne 11. marca 2014 o dostopu javnosti do dokumentov Komisijo, Svet in lastno institucijo pozval, naj „zagotovijo večjo preglednost neformalnih trialogov s tem, da bodo srečanja potekala javno in bo dokumentacija, vključno s časovnimi načrti, dnevnimi redi, zapisniki, obravnavanimi dokumenti, predlogi sprememb, sprejetimi odločitvami, informacijami o delegacijah držav članic in njihovih stališčih ter zapisnikih, objavljena v standardiziranem in lahko dostopnem spletnem okolju, samodejno in brez poseganja v odstopanja, ki so naštet v členu 4(1) Uredbe (ES) št. 1049/2001“.
- 111 Glede na vse navedeno z nobenim od razlogov, ki jih je navedel Parlament, upoštevanim ločeno ali kot celota, ni dokazano, da bi lahko celovit dostop do zadevnih dokumentov konkretno in dejansko, razumno predvidljivo in ne povsem hipotetično oslabil zadevni postopek odločanja v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.
- 112 Poudariti pa je treba, da trditve tožeče stranke, da naj Parlament ne bi imel nobene diskrecijske pravice za zavrnitev dostopa do dokumentov, pripravljenih v okviru trialogov, ki potekajo, ni mogoče sprejeti. S to tezo bi se zanikala možnost institucij, da zavrnitev dostopa do zakonodajnih dokumentov utemeljijo na podlagi izjeme iz člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, čeprav ta določba zakonodajnega postopka ne izključuje iz svojega področja uporabe. Zato lahko institucije dostop do nekaterih zakonodajnih dokumentov v ustrezno utemeljenih primerih zavrnejo na podlagi te določbe.

- 113 Iz vsega zgoraj navedenega izhaja, da je Parlament s tem, da je v izpodbijanem sklepu zavrnil razkritje četrtega stolpca zadevnih dokumentov med postopkom, ker bi se z njim resno oslabil njegov postopek odločanja, kršil člen 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.
- 114 Izpodbijani sklep je treba zato razglasiti za ničen, ne da bi bilo treba preučiti, ali obstaja prevladujoč javni interes, ki upravičuje razkritje teh podatkov, niti drugi tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev obveznosti obrazložitve (glej v tem smislu sodbo z dne 22. marca 2011, Access Info Europe/Svet, T-233/09, EU:T:2011:105, točka 85).

Stroški

- 115 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker Parlament s predlogi ni uspel, se mu v skladu s predlogi tožeče stranke naloži, da poleg svojih stroškov nosi tudi stroške, ki so nastali tožeči stranki.
- 116 V skladu s členom 138(1) Poslovnika institucije, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške. Svet in Komisija torej nosita svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (sedmi razširjeni senat),

razsodilo:

- 1. Sklep Evropskega parlamenta A(2015) 4931 z dne 8. julija 2015 se razglasi za ničen v delu, v katerem je bil Emiliu De Capitaniju zavrnen celovit dostop do dokumentov LIBE-2013-0091-02 in LIBE-2013-0091-03.**
- 2. Parlament nosi svoje stroške in stroške, ki so nastali E. de Capitaniju.**
- 3. Svet Evropske unije in Evropska komisija nosita svoje stroške.**

Van der Woude

Tomljenović

Bieliūnas

Marcoulli

Kornezov

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 22. marca 2018.

Podpisi