

PRESUDA OPĆEG SUDA (peto vijeće)

4. svibnja 2012.(*)

„Pristup dokumentima – Uredba (EZ) br. 1049/2001 – Mišljenje pravne službe Vijeća o preporuci Komisije za odobrenje otvaranja pregovora za sklapanje međunarodnog sporazuma – Djelomično odbijanje pristupa – Izuzeće koje se odnosi na zaštitu javnog interesa u području međunarodnih odnosa – Izuzeće koje se odnosi na zaštitu pravnog savjetovanja – Konkretno i predvidljivo ugrožavanje predmetnog interesa – Prevladavajući javni interes”

U predmetu T-529/09,

Sophie in 't Veld, sa stalnom adresom u Bruxellesu (Belgija), koju zastupaju O. Brouwer i J. Blockx, odvjetnici,

tužiteljica,

protiv

Vijeća Europske unije, koje su zastupali M. Bauer, C. Fekete i O. Petersen, a zatim M. Bauer i C. Fekete, u svojstvu agenata,

tuženika,

koje podupire

Europska komisija, koju zastupaju C. O'Reilly i P. Costa de Oliveira, u svojstvu agenata,

intervenijent,

povodom tužbe za poništenje odluke Vijeća od 29. listopada 2009. o odbijanju cjelovitog pristupa dokumentu br. 11897/09 od 9. srpnja 2009. koji sadržava mišljenje pravne službe Vijeća naslovljeno „Preporuka Komisije Vijeću za odobrenje otvaranja pregovora između Europske unije i Sjedinjenih Američkih Država za sklapanje međunarodnog sporazuma o stavljanju na raspolaganje Ministarstvu financija Sjedinjenih Država podataka o financijskim transakcijama u svrhu sprječavanja i suzbijanja terorizma i njegova financiranja – Pravna osnova”,

OPĆI SUD (peto vijeće),

u sastavu: S. Papasavvas, predsjednik, V. Vadapalas (izvjestitelj) i K. O'Higgins, suci,

tajnik: N. Rosner, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 7. rujna 2011.,
donosi sljedeću

Presudu

Okolnosti spora

- 1 Tužiteljica S. in 't Veld zastupnica je u Europskom parlamentu.
- 2 Ona je u skladu s Uredbom (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.) 28. srpnja 2009. zatražila pristup mišljenju pravne službe Vijeća o preporuci Komisije Vijeću za odobrenje otvaranja pregovora između Europske unije i Sjedinjenih Američkih Država za sklapanje međunarodnog sporazuma o stavljanju na raspolaganje Ministarstvu financija Sjedinjenih Država podataka o financijskim transakcijama u svrhu sprječavanja i suzbijanja terorizma i njegova financiranja (u daljnjem tekstu: dokument br. 11897/09).
- 3 Vijeće Europske unije odbilo je 8. rujna 2009. pristup dokumentu br. 11897/09 pozivajući se na razloge iz članka 4. stavka 1. točke (a) treće alineje i članka 4. stavka 2. druge alineje Uredbe br. 1049/2001.
- 4 Tužiteljica je 28. rujna 2009. Vijeću poslala ponovni zahtjev tražeći od te institucije da ponovno razmotri svoje stajalište.
- 5 Odlukom od 23. listopada 2009., koja je tužiteljici dostavljena dopisom od 29. listopada 2009., Vijeće je odobrilo djelomičan pristup dokumentu br. 11897/09, ali je zadržalo negativan odgovor u pogledu cjelovitog pristupa tom dokumentu pozivajući se na izuzeća predviđena u članku 4. stavku 1. točki (a) trećoj alineji i članku 4. stavku 2. drugoj alineji Uredbe br. 1049/2001 (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).
- 6 Vijeće je u pobijanoj odluci navelo, kao prvo, da bi „otkrivanje dokumenta [br. 11897/09] javnosti otkrilo informacije koje se odnose na određene odredbe predviđenog sporazuma [...] te stoga negativno utjecalo na pregovarački položaj [Unije] i naštetilo ozračju povjerenja u pregovorima koji se vode” [neslužbeni prijevod]. Vijeće je dodalo da bi „otkrivanje dokumenta isto tako drugoj strani otkrilo [...] elemente koji se odnose na stajalište koje [Unija] treba zauzeti u pregovorima, a koji bi, u slučaju kritizirajućeg pravnog mišljenja, mogli biti iskorišteni za slabljenje pregovaračkog položaja [Unije]” [neslužbeni prijevod] (točka 6. pobijane odluke).

- 7 Kao drugo, Vijeće je navelo da dokument br. 11897/09 sadržava „pravno mišljenje pravne službe o pravnoj osnovi i odgovarajućim nadležnostima [Unije] i Europske zajednice za sklapanje sporazuma” i da je to „osjetljivo pitanje, koje ima utjecaj na ovlasti Europskog parlamenta pri sklapanju sporazuma, bilo predmet različitih stajališta institucija” [neslužbeni prijevod]. U tim okolnostima „[o]tkrivanje sadržaja zatraženog dokumenta ugrozilo bi zaštitu pravnog mišljenja jer bi se javnosti otkrilo unutarnje mišljenje pravne službe namijenjeno isključivo članovima Vijeća u kontekstu prethodnih rasprava u Vijeću o predviđenom sporazumu” (točka 10. pobijane odluke) [neslužbeni prijevod]. Nadalje, Vijeće je „zaključilo da zaštita unutarnjeg pravnog mišljenja o nacrtu međunarodnog sporazuma [...] ima prednost u odnosu na javni interes za otkrivanje” (točka 15. pobijane odluke) [neslužbeni prijevod].
- 8 Naposljetku, Vijeće je u skladu s člankom 4. stavkom 6. Uredbe br. 1049/2001 odobrilo „djelomičan pristup [...] uvodu na stranici 1., točkama od 1. do 4. i točki 5. prvoj rečenici dokumenta, koji nisu [bili] obuhvaćeni izuzećima iz Uredbe [br.] 1049/2001” [neslužbeni prijevod] (točka 16. pobijane odluke).

Postupak i zahtjevi stranaka

- 9 Zahtjevom podnesenim tajništvu Općeg suda 31. prosinca 2009. tužiteljica je pokrenula ovaj postupak.
- 10 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 17. svibnja 2010. Europska komisija zatražila je intervenciju u potporu zahtjevu Vijeća. Taj je zahtjev odobren rješenjem predsjednika šestog vijeća Općeg suda od 7. srpnja 2010.
- 11 Budući da je sastav vijeća Općeg suda izmijenjen, sudac izvjestitelj raspoređen je u peto vijeće, kojemu je slijedom toga dodijeljen ovaj predmet.
- 12 U okviru mjera izvođenja dokaza Opći sud je, u skladu s člankom 65. Poslovnika, rješenjem od 7. srpnja 2011. naložio Vijeću da podnese dokument br. 11897/09 bez njegova otkrivanja tužiteljici ili Komisiji. Vijeće je postupilo u skladu s tom mjerom izvođenja dokaza u propisanom roku.
- 13 U okviru mjera upravljanja postupkom Opći sud je 13. srpnja 2011. strankama postavio pisana pitanja, na koja su one odgovorile u propisanom roku.
- 14 Na raspravi održanoj 7. rujna 2011. stranke su iznijele svoja usmena izlaganja i odgovorile na pitanja koja im je postavio Opći sud.
- 15 Tužiteljica od Općeg suda zahtijeva da:
- poništi pobijanu odluku,
 - naloži Vijeću snošenje troškova, uključujući troškove eventualnih intervenijenata.

16 Vijeće i Komisija od Općeg suda zahtijevaju da:

- odbije tužbu,
- naloži tužiteljici snošenje troškova, uključujući troškove Komisije.

Pravo

- 17 Na početku valja podsjetiti da je cilj Uredbe br. 1049/2001, kako proizlazi iz njezina članka 1. s obzirom na uvodnu izjavu 4., dati javnosti najšire moguće pravo na pristup dokumentima institucija.
- 18 S obzirom na to da izuzeća predviđena u članku 4. Uredbe br. 1049/2001 predstavljaju odstupanje od tog načela, potrebno ih je tumačiti i primjenjivati restriktivno (vidjeti presudu Suda od 21. srpnja 2011., Švedska/MyTravel i Komisija, C-506/08 P, Zb., str. I-6237., t. 75., i navedenu sudsku praksu).
- 19 Slijedom toga, kada institucija o kojoj je riječ odluči uskratiti pristup zatraženom dokumentu, načelno je dužna obrazložiti kako bi pristup tom dokumentu mogao konkretno i stvarno ugroziti interes zaštićen izuzećem predviđenim u članku 4. Uredbe br. 1049/2001 na koje se ta institucija poziva (vidjeti presudu Švedska/MyTravel i Komisija, točka 18. *supra*, t. 76., i navedenu sudsku praksu).
- 20 S jedne strane, u tom se pogledu samom činjenicom da se dokument odnosi na interes koji je zaštićen izuzećem ne može opravdati primjena tog izuzeća. Takva primjena može u načelu biti opravdana samo ako je institucija prethodno ocijenila, kao prvo, bi li pristup tom dokumentu konkretno i stvarno ugrozio zaštićeni interes i, kao drugo, u slučajevima iz članka 4. stavaka 2. i 3. Uredbe br. 1049/2001, je li postojao prevladavajući javni interes za njegovo otkrivanje. S druge strane, opasnost od ugrožavanja zaštićenog interesa mora biti razumno predvidljiva, a ne samo hipotetska (vidjeti presudu Prvostupanjskog suda od 12. rujna 2007., API/Komisija, T-36/04, Zb., str. II-3201., t. 54., i navedenu sudsku praksu).
- 21 Činjenica da je dokument u skladu s Odlukom Vijeća 2001/264/EZ od 19. ožujka 2001. o donošenju sigurnosnih propisa Vijeća (SL L 101, str. 1.) klasificiran kao „RESTREINT UE” može biti naznaka osjetljivog sadržaja tog dokumenta, ali ona nije dovoljna da bi se opravdala primjena izuzeća iz članka 4. Uredbe br. 1049/2001 (vidjeti u tom smislu presudu Prvostupanjskog suda od 26. travnja 2005., Sison/Vijeće, T-110/03, T-150/03 i T-405/03, Zb., str. II-1429., t. 73.).
- 22 U prilog tužbi tužiteljica se poziva na četiri tužbena razloga koji se temelje, prvo, na povredi članka 4. stavka 1. točke (a) treće alineje Uredbe br. 1049/2001, drugo, na povredi članka 4. stavka 2. druge alineje te uredbe, treće, na povredi članka 4. stavka 6. te uredbe i, četvrto, na povredi obveze obrazlaganja.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 4. stavka 1. točke (a) treće alineje Uredbe br. 1049/2001

- 23 U skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (a) trećom alinejom Uredbe br. 1049/2001 institucije odbijaju pristup dokumentu ako bi njegovo otkrivanje ugrozilo zaštitu javnog interesa u području međunarodnih odnosa.
- 24 Valja podsjetiti da je odluka koju institucija treba donijeti u skladu s tom odredbom složena i osjetljiva te zahtijeva poseban stupanj pozornosti, osobito uzimajući u obzir posebno osjetljivu i suštinsku prirodu zaštićenog interesa.
- 25 Budući da takva odluka zahtijeva široku marginu prosudbe, nadzor njezine zakonitosti koji provodi Opći sud mora biti ograničen na provjeru poštovanja postupovnih pravila i obrazlaganja, materijalne točnosti činjenica kao i odsutnosti postojanja očite pogreške u ocjeni činjenica i zlouporabe ovlasti (presuda Suda od 1. veljače 2007., Sison/Vijeće, C-266/05 P, Zb., str. I-1233., t. 34.).
- 26 U ovom slučaju iz pobijane odluke proizlazi da je dokument br. 11897/09, za koji tužiteljica traži pristup, mišljenje pravne službe Vijeća izdano radi donošenja odluke Vijeća o odobrenju otvaranja pregovora, u ime Unije, za sklapanje međunarodnog sporazuma između Unije i Sjedinjenih Američkih Država o stavljanju na raspolaganje Ministarstvu financija Sjedinjenih Država podataka o financijskim transakcijama u svrhu sprječavanja i suzbijanja terorizma te njegova financiranja. Osim toga, nije sporno da se to mišljenje u biti odnosi na pravnu osnovu te odluke i odgovarajuće nadležnosti Unije i Zajednice (vidjeti točke 5. i 10. pobijane odluke).
- 27 Tužiteljica tvrdi da dotični dokument, s obzirom na njegov predmet, nije obuhvaćen područjem primjene izuzeća koje se odnosi na zaštitu javnog interesa u području međunarodnih odnosa. Prema mišljenju tužiteljice, pravna osnova odluke o odobrenju otvaranja pregovora jest pitanje unutarnjeg prava Unije koje ne može utjecati na sadržaj pregovora te stoga ni na međunarodne odnose Unije.
- 28 Valja napomenuti da, suprotno tvrdnjama tužiteljice, dokument br. 11897/09, s obzirom na sadržaj i kontekst u kojem je sastavljen, može biti obuhvaćen predmetnim izuzećem.
- 29 Naime, taj dokument sastavljen je posebno za otvaranje pregovora koji su trebali dovesti do sklapanja međunarodnog sporazuma. Stoga, iako se odnosi na pitanje pravne osnove, koje je pitanje unutarnjeg prava Unije, analiza koju je provela pravna služba Vijeća nužno je povezana s posebnim kontekstom predviđenog međunarodnog sporazuma.
- 30 U tim okolnostima valja ispitati je li Vijeće dokazalo da pristup neotkrivenim elementima dokumenta br. 11897/09 može konkretno i stvarno ugroziti predmetni javni interes.
- 31 Vijeće navodi da bi otkrivanje dokumenta br. 11897/09 ugrozilo javni interes u području međunarodnih odnosa jer bi ono, s jedne strane, javnosti otkrilo informacije koje se odnose na određene odredbe predviđenog sporazuma, čime bi se naštetilo ozračju povjerenja u

pregovorima koji se vode, i, s druge strane, drugoj strani bi otkrilo elemente koji se odnose na stajalište koje Unija treba zauzeti u tim pregovorima i koji bi mogli biti iskorišteni za slabljenje njezina položaja (točka 6. pobijane odluke).

- 32 Stoga primjenu predmetnog izuzeća valja ispitati odvojeno s obzirom na dva razloga na koja se Vijeće poziva u pobijanoj odluci.
- 33 Prvo, tužiteljica u pogledu opasnosti od otkrivanja javnosti informacija koje se odnose na određene odredbe predviđenog sporazuma tvrdi da, čak i ako predmetni dokument sadržava takve informacije, one se mogu sastojati samo od objektivnog opisa činjenica koji sadržajno vjerojatno nije širi od informacija koje su već otkrivene u javnim dokumentima. Prema mišljenju tužiteljice, analiza strateških ciljeva Unije u predmetnim pregovorima u svakom slučaju može činiti samo mali dio dokumenta, tako da bi preostali dio trebalo otkriti.
- 34 Vijeće tvrdi da dokument sadržava informacije o sadržaju predviđenog sporazuma čije bi otkrivanje otkrilo određene aspekte strateških ciljeva Unije.
- 35 Valja napomenuti u tom pogledu da je Opći sud, nakon što se u okviru mjere izvođenja dokaza upoznao s predmetnim dokumentom, mogao utvrditi da pravna analiza provedena u tom dokumentu sadržava određene dijelove koji su povezani s ciljevima Unije u pregovorima, osobito u mjeri u kojoj se u tom dokumentu razmatra poseban sadržaj predviđenog sporazuma.
- 36 Kako Vijeće pravilno navodi u točki 6. pobijane odluke (vidjeti gore navedenu točku 6.), otkrivanje tih elemenata naštetilo bi ozračju povjerenja u pregovorima koji su se vodili u trenutku donošenja pobijane odluke.
- 37 Tužiteljica se u tom pogledu ne može valjano pozvati na činjenicu navedenu na raspravi da je neke informacije koje se odnose na sadržaj predviđenog sporazuma javnosti otkrilo Vijeće i da su neke od tih informacija otkrivene javnosti u okviru rasprava u Parlamentu.
- 38 Opasnost od ugrožavanja na koju se poziva Vijeće proizlazi iz otkrivanja posebnog ocjenjivanja tih elemenata koje je provela njegova pravna služba i stoga se samom činjenicom da su ti elementi bili poznati javnost ne dovodi u pitanje to utvrđenje.
- 39 Stoga valja utvrditi da se Vijeće moglo zakonito pozvati na opasnost od ugrožavanja interesa zaštićenog izuzećem iz članka 4. stavka 1. točke (a) treće alineje Uredbe br. 1049/2001 kako bi odbilo otkrivanje dijelova zatraženog dokumenta koji sadržavaju analizu posebnog sadržaja predviđenog sporazuma i koji su mogli otkriti strateške ciljeve Unije u pregovorima.
- 40 Drugo, valja ispitati razlog koji se temelji na opasnosti od otkrivanja „drugoj strani u pregovorima [...] elemenata koji se odnose na stajalište koje [Unija] treba zauzeti u pregovorima, a koji bi, u slučaju kritizirajućeg pravnog savjeta, mogli biti iskorišteni za

slabljenje pregovaračkog položaja [Unije]" [neslužbeni prijevod] (točka 6. pobijane odluke).

- 41 Vijeće tvrdi da je predmetni razlog povezan s opasnošću od otkrivanja elemenata analize koji se odnose na pravnu osnovu budućeg sporazuma, iako valja napomenuti da to utvrđenje ne proizlazi izričito iz točke 6. pobijane odluke.
- 42 Vijeće je u svojim pisanim očitovanjima i na raspravi navelo da se taj razlog odnosi na činjenicu da je mišljenje njegove pravne službe sadržavalo analizu pravne osnove budućeg sporazuma te stoga i djelovanja koje Vijeće treba poduzeti u svrhu potpisivanja sporazuma. Prema mišljenju Vijeća, neovisno o tomu je li za pregovore odabrana pravilna pravna osnova ili nije, svako otkrivanje informacija u tom pogledu utjecalo bi na pregovarački položaj Unije i moglo bi imati negativan učinak na sadržaj pregovora. Vijeće tvrdi da čak i ako svi dijelovi zatraženog dokumenta nisu obuhvaćeni razlogom koji se temelji na opasnosti od otkrivanja informacija o predviđenom sporazumu, svi neotkriveni dijelovi dokumenta obuhvaćeni su tim drugim razlogom.
- 43 Tužiteljica tvrdi da je teško procijeniti kako bi rasprava o pravnoj osnovi sporazuma mogla ugroziti međunarodne odnose Unije. S tim u vezi tvrdi da bi transparentnost u pogledu pravne osnove doprinijela većoj legitimnosti Vijeća kao partnera u pregovorima. Prema njezinu mišljenju, nedostatak transparentnosti dugoročno bi ugrozio međunarodne odnose, osobito jer je u ovom slučaju Vijeće priznalo da tema o kojoj se raspravlja „utječe na ovlasti Europskog parlamenta pri sklapanju sporazuma” [neslužbeni prijevod] i da je bila „predmet različitih stajališta institucija” [neslužbeni prijevod] (točka 10. pobijane odluke).
- 44 Vijeće tvrdi da bi, kad je riječ o pregovorima koji se vode, otkrivanje eventualnog „proturječnog mišljenja” o pravnoj osnovi budućeg sporazuma moglo dovesti do nesigurnosti u pogledu nadležnosti Unije te time i do slabljenja njezina položaja u međunarodnim pregovorima. Navodi da bi u slučaju da je pravna služba Vijeća dala negativno mišljenje o određenim točkama pregovaračkog položaja, druga stranka to mogla iskoristiti u pregovorima.
- 45 Komisija tvrdi da, ako je u kontekstu međunarodnih odnosa javnost izrazila dvojbe u pogledu pravne osnove pregovora, to ne dovodi do veće legitimnosti institucija, već, upravo suprotno, može ugroziti njihovu legitimnost u očima međunarodnog partnera na štetu predmetnih pregovora.
- 46 Suprotno tvrdnjama Vijeća i Komisije, valja napomenuti da opasnost od otkrivanja stajališta koja su institucije zauzele u pogledu pravne osnove za sklapanje budućeg sporazuma sama po sebi ne dokazuje da je interes Unije u području međunarodnih odnosa ugrožen.
- 47 Na početku u tom pogledu valja napomenuti da odabir odgovarajuće pravne osnove unutarnjeg i međunarodnog djelovanja Unije ima ustavnu važnost. Budući da Unija ima samo dodijeljene nadležnosti, akt koji želi donijeti mora nužno povezati s odredbom

Ugovora kojom je se ovlašćuje za odobrenje takvog akta (presuda Suda od 1. listopada 2009., Komisija/Vijeće, C-370/07, Zb., str. I-8917., t. 47.).

- 48 Osim toga, odabir pravne osnove akta, uključujući akta donesenog u svrhu sklapanja međunarodnog sporazuma, ne proizlazi samo iz uvjerenja njegova autora, već se mora temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskom nadzoru, kao što su osobito cilj i sadržaj akta (vidjeti mišljenje Suda 2/00 od 6. prosinca 2001., Zb., str. I-9713., t. 22., i navedenu sudsku praksu).
- 49 Budući da se odabir pravne osnove temelji na objektivnim elementima i nije obuhvaćen marginom prosudbe institucije, eventualno razilaženje u mišljenjima o toj temi ne može se izjednačiti s razlikom u mišljenjima među institucijama o elementima koji se odnose na sadržaj sporazuma.
- 50 Stoga sam strah od otkrivanja eventualnog različitog mišljenja institucija o pravnoj osnovi odluke o odobrenju otvaranja pregovora u ime Unije nije dovoljan da se zaključi da postoji opasnost od ugrožavanja zaštićenog javnog interesa u području međunarodnih odnosa.
- 51 Nadalje, upućujući na presudu Suda od 30. svibnja 2006., Parlament/Vijeće i Komisija (C-317/04 i C-318/04, Zb., str. I-4721., t. od 67. do 70.), Komisija se poziva na opasnost za vjerodostojnost Unije u pregovorima koja proizlazi iz otkrivanja dokumenta u kojemu je navedeno postojanje dvojbi u pogledu odabira pravne osnove. Komisija podsjeća da postupak koji se temelji na pogrešnoj pravnoj osnovi može dovesti do proglašenja akta o sklapanju sporazuma nevaljanim i do poništenja pristanka Unije na to da je sporazum obvezuje.
- 52 Ipak, valja napomenuti da se takva opasnost ne može pretpostaviti na temelju postojanja pravne rasprave o opsegu ovlasti institucija u pogledu međunarodnog djelovanja Unije.
- 53 Nesigurnost u pogledu prirode nadležnosti Unije, koja može oslabiti Uniju pri obrani svojeg stajališta u međunarodnim pregovorima i koja može proizići iz nenavođenja pravne osnove (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Vijeće, točka 47. *supra*, t. 49.), može se samo pogoršati u nedostatku prethodne objektivne rasprave među predmetnim institucijama o pravnoj osnovi predviđenog djelovanja.
- 54 Osim toga, u pravu Unije postoji postupak koji je u vrijeme nastanka činjenica bio uređen člankom 300. stavkom 6. UEZ-a i koji je posebno namijenjen sprječavanju, na razini Unije i u međunarodnom pravnom poretku, komplikacija proizišlih iz nepravilnog odabira pravne osnove (vidjeti mišljenje Suda 1/75 od 11. studenoga 1975., Zb., str. 1355., 1360. i 1361.).
- 55 Ta su utvrđenja tim više opravdana u ovom slučaju jer je postojanje različitih mišljenja o pravnoj osnovi predviđenog sporazuma u trenutku donošenja pobijane odluke bilo u javnoj domeni.
- 56 Konkretno, postojanje različitih mišljenja unutar institucija spomenuto je u rezoluciji Parlamenta od 17. rujna 2009. o predviđenom međunarodnom sporazumu o stavljanju na

raspolaganje Ministarstvu financija Sjedinjenih Država podataka o financijskim transakcijama u svrhu sprječavanja i suzbijanja terorizma i njegova financiranja.

- 57 Osim toga, u mjeri u kojoj Vijeće, pozivajući se na predmetni razlog, upućuje i na činjenicu da se u mišljenju njegove pravne službe razmatraju određene točke nacrtu pregovaračkih smjernica čije bi poznavanje mogla iskoristiti druga stranka u pregovorima, valja napomenuti da se to utvrđenje, iako je dovoljno da se utvrdi opasnost od ugrožavanja interesa Unije u području međunarodnih odnosa, odnosi samo na elemente zatraženog dokumenta koji se odnose na sadržaj pregovaračkih smjernica.
- 58 Iz navedenog proizlazi da Vijeće, osim elemenata zatraženog dokumenta koji se odnose na poseban sadržaj predviđenog sporazuma ili pregovaračkih smjernica i koji bi mogli otkriti strateške ciljeve Unije u pregovorima, nije dokazalo kako bi širi pristup tom dokumentu konkretno i stvarno ugrozio javni interes u području međunarodnih odnosa.
- 59 S obzirom na prethodna razmatranja, prvi tužbeni razlog djelomično je osnovan jer Vijeće nije dokazalo opasnost od ugrožavanja javnog interesa u području međunarodnih odnosa u pogledu neotkrivenih dijelova zatraženog dokumenta koji se odnose na pravnu osnovu budućeg sporazuma, već je tu opasnost dokazalo samo za elemente koji se odnose na poseban sadržaj predviđenog sporazuma ili pregovaračkih smjernica i koji mogu otkriti strateške ciljeve Unije u pregovorima.
- 60 Pobijanu odluku stoga valja djelomično poništiti u mjeri u kojoj se njome odbija pristup neotkrivenim dijelovima zatraženog dokumenta, osim onih koji se odnose na poseban sadržaj predviđenog sporazuma ili pregovaračkih smjernica i koji mogu otkriti strateške ciljeve Unije u pregovorima.
- Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 4. stavka 2. druge alineje Uredbe br. 1049/2001*
- 61 Uzimajući u obzir zaključak donesen nakon ispitivanja prvog tužbenog razloga, ispitivanje ovog tužbenog razloga valja ograničiti na neotkrivene dijelove zatraženog dokumenta, osim onih koji se odnose na poseban sadržaj predviđenog sporazuma ili pregovaračkih smjernica jer su potonji dijelovi obuhvaćeni izuzećem koje se odnosi na zaštitu javnog interesa u području međunarodnih odnosa.
- 62 U skladu s člankom 4. stavkom 2. drugom alinejom Uredbe br. 1049/2001, institucije uskraćuju pristup dokumentu ako bi njegovo otkrivanje ugrozilo zaštitu pravnog savjetovanja, osim ako za njegovo otkrivanje postoji prevladavajući javni interes.
- 63 Ako se namjerava pozvati na članak 4. stavak 2. drugu alineju Uredbe br. 1049/2001, Vijeće treba provesti ispitivanje u tri koraka koji odgovaraju trima kriterijima iz navedenih odredaba.
- 64 Prvo, Vijeće se mora uvjeriti da se dokument čije je otkrivanje zatraženo stvarno odnosi na pravni savjet i, ako je tomu tako, odlučiti koji su njegovi dijelovi obuhvaćeni tim izuzećem

i stoga mogu ući u njegovo područje primjene. Drugo, Vijeće mora ispitati bi li otkrivanje dijelova dokumenta za koje je utvrđeno da se odnose na pravni savjet ugrozilo zaštitu tog savjeta. Treće, ako smatra da bi otkrivanje ugrozilo zaštitu pravnog savjeta, Vijeće mora provjeriti postoji li prevladavajući javni interes kojim se opravdava to otkrivanje, neovisno o činjenici da bi time bila ugrožena njegova sposobnost da zatraži pravno mišljenje i dobije otvoreno, objektivno i cjelovito mišljenje (presuda Suda od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco/Vijeće, C-39/05 P i C-52/05 P, Zb., str. I-4723., t. od 37. do 44.).

- 65 Kad je riječ o prvom kriteriju, u ovom slučaju nije sporno da je dokument br. 11897/09 zaista pravno mišljenje koje se odnosi na pravnu osnovu predviđenog međunarodnog djelovanja u pravu Unije, kako proizlazi iz njegova naslova, i da njegov cjelokupni neotkriveni sadržaj može biti obuhvaćen područjem primjene predmetnog izuzeća.
- 66 Nadalje, kad je riječ o opasnosti od ugrožavanja interesa institucije za traženje pravnog mišljenja i dobivanje otvorenog, objektivnog i cjelovitog mišljenja, Vijeće navodi, prvo, da bi zatraženo otkrivanje za učinak imalo otkrivanje javnosti „unutarnjeg mišljenja pravne službe namijenjenog samo članovima Vijeća u kontekstu preliminarnih rasprava [te institucije] o predviđenom sporazumu” [neslužbeni prijevod], što bi moglo „odvratiti Vijeće od traženja pisanih mišljenja od svoje pravne službe” [neslužbeni prijevod] (točka 10. pobijane odluke). Drugo, Vijeće ističe opasnost da bi se njegova pravna služba sama mogla „suzdržati od davanja pisanih mišljenja koja bi u budućnosti mogla izložiti Vijeće opasnosti, [što] bi utjecalo na [njihov] sadržaj” [neslužbeni prijevod] (točka 11. pobijane odluke). Treće, Vijeće tvrdi da „bi otkrivanje javnosti unutarnjih mišljenja pravne službe [...] ozbiljno ugrozilo sposobnost [te] službe [...] da predstavlja i brani [...] stajalište Vijeća u sudskim postupcima jer se ono može razlikovati od stajališta koje je prethodno preporučila pravna služba” [neslužbeni prijevod] (točka 12. pobijane odluke).
- 67 Tužiteljica u biti tvrdi da ta utvrđenja nisu dovoljna za opravdanje opasnosti od ugrožavanja interesa koji se odnosi na zaštitu pravnog savjetovanja.
- 68 Vijeće, koje podupire Komisija, tvrdi da je pravilno primijenilo članak 4. stavak 2. drugu alineju Uredbe br. 1049/2001 kako bi odbilo pristup javnosti zatraženom dokumentu, navodeći, među ostalim, da je pitanje koje se analizira u dokumentu osjetljivo i da Vijeće nije moglo pružiti dodatne elemente o tome kako bi otkrivanje dokumenta br. 11897/09 dovelo do opasnosti od pojedinačnog i konkretnog ugrožavanja zaštite pravnog mišljenja, bez otkrivanja sadržaja samog dokumenta i time lišavanja izuzeća njegove svrhe.
- 69 Valja podsjetiti da opasnost od otkrivanja dokumenta koja može konkretno i stvarno ugroziti interes institucije za traženje pravnog savjeta i primanje otvorenog, objektivnog i cjelovitog savjeta mora biti razumno predvidljiva, a ne samo hipotetska (presuda Švedska i Turco/Vijeće, točka 64. *supra*, t. 40., 42. i 43.).
- 70 Međutim, razlozi za odbijanje pristupa dokumentu br. 11897/09 koje je iznijelo Vijeće nisu dovoljni da se na temelju detaljno obrazložene argumentacije utvrdi postojanje takve opasnosti. Razlozi za pobijanu odluku, kojima bi se Vijeće i njegovu pravnu službu moglo odvratiti od traženja i davanja pisanih mišljenja o osjetljivim pitanjima, nisu potkrijepljeni

nijednim konkretnim i obrazloženim elementom na temelju kojeg bi se moglo utvrditi postojanje razumno predvidljive, a ne samo čisto hipotetske opasnosti za interes Vijeća za dobivanje otvorenog, objektivnog i cjelovitog savjeta.

- 71 Osim toga, budući da je mogućnost ugrožavanja javnog interesa u području međunarodnih odnosa predviđena posebnim izuzećem, koje je utvrđeno u članku 4. stavku 1. točki (a) trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001, sama činjenica da se pravno mišljenje sadržano u dokumentu br. 11897/09 odnosi na područje međunarodnih odnosa Unije nije sama po sebi dovoljna za primjenu izuzeća predviđenog u članku 4. stavku 2. drugoj alineji te uredbe.
- 72 Točno je da je Vijeće na raspravi istaknulo da su se pregovori o predviđenom sporazumu još uvijek vodili u trenutku donošenja pobijane odluke.
- 73 Neovisno o tomu, iako se može prihvatiti da bi u toj situaciji dokumentima institucije trebalo dodijeliti pojačanu zaštitu kako bi se isključilo svako ugrožavanje interesa Unije tijekom vođenja međunarodnih pregovora, to utvrđenje već je uzeto u obzir priznavanjem široke margine prosudbe koju institucije imaju u okviru primjene izuzeća iz članka 4. stavka 1. točke (a) treće alineje Uredbe br. 1049/2001.
- 74 Međutim, kad je riječ o izuzeću predviđenom u članku 4. stavku 2. drugoj alineji te uredbe, Vijeće se ne može valjano pozvati na opće utvrđenje da se ugrožavanje zaštićenog javnog interesa može pretpostaviti u osjetljivom području, osobito u pogledu pravnog savjeta danog u okviru postupka pregovora o međunarodnom sporazumu.
- 75 Konkretno i predvidljivo ugrožavanje predmetnog interesa isto se tako ne može utvrditi samo na temelju straha od otkrivanja građanima EU-a razlika u mišljenju institucija o pravnoj osnovi međunarodnog djelovanja Unije i straha od pojave dvojbi u pogledu zakonitosti tog djelovanja.
- 76 Utvrđenje kako opasnost da bi otkrivanje pravnog savjeta koji se odnosi na postupak odlučivanja moglo dovesti do pojave dvojbi u pogledu zakonitosti donesenih akata nije dovoljna da bi se utvrdilo ugrožavanje zaštite pravnog mišljenja (presuda Švedska i Turco/Vijeće, točka 64. *supra*, t. 60., i Švedska/MyTravel i Komisija, točka 18. *supra*, t. 113.) u načelu se može prenijeti na područje međunarodnog djelovanja Unije jer postupak odlučivanja u tom području nije izuzet iz primjene načela transparentnosti. Dovoljno je podsjetiti u tom pogledu da je u članku 2. stavku 3. Uredbe br. 1049/2001 navedeno da se uredba primjenjuje na sve dokumente koje čuva pojedina institucija, odnosno dokumente koje je sastavila ili zaprimila i koje posjeduje, i koji se odnose na sva područja djelovanja Unije.
- 77 Vijeće se ne poziva ni na jedan konkretan argument kojim se opravdava odstupanje od tog utvrđenja u ovom slučaju.
- 78 Kad je riječ o argumentu Vijeća koji se odnosi na opasnost od ugrožavanja sposobnosti njegove pravne službe da u sudskim postupcima brani stajalište o kojemu je izdalo negativno mišljenje, valja podsjetiti da se, kako je Sud naveo u više navrata, argumentom

toliko općenite prirode ne može opravdati izuzeće od transparentnosti koja se zahtijeva Uredbom br. 1049/2001 (vidjeti u tom smislu presude Švedska i Turco/Vijeće, točku 64. *supra*, t. 65., i Švedska/MyTravel i Komisija, točku 18. *supra*, t. 116.).

- 79 Iz navedenog proizlazi da razlozi na koje se poziva u pobijanoj odluci zbog svoje općenite i hipotetske prirode nisu dovoljni za dokazivanje opasnosti od ugrožavanja javnog interesa koji se odnosi na zaštitu pravnog savjetovanja.
- 80 Osim toga, suprotno tvrdnjama Vijeća, općenita priroda predmetnih razloga ne može se opravdati nemogućnošću pružanja dodatnih elemenata zbog osjetljivog sadržaja zatraženog dokumenta. Osim što opasnost od ugrožavanja interesa na koji se poziva ne proizlazi iz konteksta u kojemu je bio sastavljen dokument br. 11897/09, ni iz tema koje su u njemu bile razmatrane, Vijeće nije navelo nikakve dodatne elemente koje bi moglo pružiti pozivajući se na sadržaj tog dokumenta.
- 81 Naposljetku, kad je riječ o trećem kriteriju ispitivanja predviđenom u članku 4. stavku 2. drugoj alineji Uredbe br. 1049/2001, na Vijeću je bilo da uravnoteži poseban interes koji treba zaštititi neotkrivanjem predmetnog dokumenta i eventualni prevladavajući javni interes kojim se opravdava otkrivanje.
- 82 Osobito valja voditi računa o javnom interesu da taj dokument bude dostupan, s obzirom na prednosti koje proizlaze, kao što i proizlazi iz uvodne izjave 2. Uredbe br. 1049/2001, iz otvorenosti, odnosno tješnje sudjelovanje građana u procesu odlučivanja kao i veću legitimnost, učinkovitost i odgovornost administracije prema građanima u demokratskom sustavu (presuda Švedska i Turco/Vijeće, točka 64. *supra*, t. 45.).
- 83 Ta su razmatranja očito osobito relevantna ako Vijeće djeluje u svojem svojstvu zakonodavca, kako proizlazi iz uvodne izjave 6. Uredbe br. 1049/2001, prema kojoj širi pristup dokumentima treba odobriti upravo u takvom slučaju (presuda Švedska i Turco/Vijeće, točka 64. *supra*, t. 46.).
- 84 Stranke se u tom pogledu ne slažu djeluje li Vijeće u postupku za donošenje međunarodnog sporazuma koji se odnosi na područje zakonodavstva Unije u svojem svojstvu zakonodavca.
- 85 Tužiteljica tvrdi da je sporazum iz dokumenta br. 11897/09 zakonodavne prirode, osobito u smislu članka 12. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001, jer u državama članicama ima obvezujuće učinke u pogledu dostave podataka o financijskim transakcijama tijelima treće zemlje.
- 86 Vijeće odgovara da nije djelovalo u svojem svojstvu zakonodavca. Poziva se u tom pogledu na članak 7. svoje Odluke 2006/683/EZ, Euratom od 15. rujna 2006. o donošenju Poslovnika Vijeća (SL L 285, str. 47.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 5., str. 105.). U toj odredbi navedeni su slučajevi u kojima Vijeće djeluje u svojem svojstvu zakonodavca u skladu s člankom 207. stavkom 3. drugim

podstavkom UEZ-a, pri čemu taj popis ne uključuje rasprave namijenjene donošenju akata koji se odnose na međunarodne odnose.

- 87 Valja napomenuti da navedene odredbe, u kojima se u biti nastoje utvrditi slučajevi ili dokumenti koji u načelu moraju biti izravno dostupni javnosti, služe samo kao smjernice za utvrđivanje je li Vijeće u svrhu primjene izuzeća iz članka 4. Uredbe br. 1049/2001 djelovalo u svojem svojstvu zakonodavca.
- 88 Valja napomenuti da su pokretanje i vođenje pregovora u svrhu sklapanja međunarodnog sporazuma u načelu u području izvršne vlasti. Osim toga, sudjelovanje javnosti u postupku koji se odnosi na pregovaranje o međunarodnom sporazumu i njegovo sklapanje nužno je ograničeno s obzirom na legitiman interes za neotkrivanje strateških elemenata pregovora. Stoga u okviru tog postupka valja utvrditi da Vijeće nije djelovalo u svojem svojstvu zakonodavca.
- 89 Međutim, primjena razmatranja povezanih s načelom transparentnosti postupka odlučivanja Unije iz gore navedene točke 82. ne može se isključiti u pogledu međunarodnog djelovanja, osobito ako se odluka o otvaranju pregovora odnosi na međunarodni sporazum koji može utjecati na područje zakonodavnog djelovanja Unije.
- 90 U ovom slučaju predviđeni sporazum između Unije i Sjedinjenih Američkih Država sporazum je koji se u biti odnosi na obradu i razmjenu informacija u okviru policijske suradnje i koji može utjecati i na zaštitu osobnih podataka.
- 91 Valja podsjetiti u tom pogledu da je zaštita osobnih podataka temeljno pravo koje je utvrđeno u članku 8. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (SL L 2007, C 303, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 104.) i koje se primjenjuje, među ostalim, na temelju Direktive 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka (SL L 281, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 7., str. 88.) i Uredbe (EZ) br. 45/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2000. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama i tijelima Zajednice i o slobodnom kretanju takvih podataka (SL 2001, L 8, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 34., str. 6.).
- 92 Stoga je Vijeće bilo obvezno uzeti u obzir područje na koje se odnosi predmetni sporazum i u skladu s načelom najšireg mogućeg pristupa javnosti dokumentima utvrditi je li općim interesom za veću transparentnost u predmetnom postupku bilo opravdano potpuno ili šire otkrivanje zatraženog dokumenta usprkos opasnosti od ugrožavanja zaštite pravnog savjeta.
- 93 Kako navodi tužiteljica, u tom je pogledu postojao prevladavajući javni interes za otkrivanje dokumenta br. 11897/09 jer bi ono doprinijelo većoj legitimnosti institucija i povećalo povjerenje europskih građana u te institucije omogućavanjem otvorene rasprave o pitanjima u pogledu kojih postoje različita mišljenja o, među ostalim, dokumentu u

kojemu se raspravlja o pravnoj osnovi sporazuma koji bi nakon sklapanja utjecao na temeljno pravo na zaštitu osobnih podataka.

- 94 Vijeće u točki 15. pobijane odluke navodi da „nakon pažljivog odvagivanja interesa Vijeća za zaštitu unutarnjeg pravnog mišljenja svoje pravne službe i javnog interesa za otkrivanje dokumenta [...] zaštita njegova unutarnjeg pravnog mišljenja koji se odnosi na nacrt međunarodnog sporazuma o kojemu se trenutačno pregovara ima prednost u odnosu na javni interes za otkrivanje” [neslužbeni prijevod]. Vijeće u tom pogledu odbacuje argument tužiteljice da bi „eventualni sadržaj predviđenog sporazuma i mišljenje o pravnoj osnovi i nadležnosti Zajednice za sklapanje tog međunarodnog sporazuma kojim će se Zajednica obvezati i koji će utjecati na europske građane” [neslužbeni prijevod] mogli predstavljati prevladavajući javni interes koji bi trebalo uzeti u obzir.
- 95 Valja utvrditi da time što je iz tih razloga isključilo svaku mogućnost da se u obzir uzme područje na koje se predviđeni sporazum odnosi pri utvrđivanju je li u određenom slučaju postojao prevladavajući javni interes za otkrivanje zatraženog dokumenta, Vijeće nije odvagnulo postojeće interese pri primjeni izuzeća predviđenog u članku 4. stavku 2. drugoj alineji Uredbe br. 1049/2001.
- 96 To utvrđenje ne može se dovesti u pitanje argumentom Vijeća da je javni interes za zaštitu pravnog mišljenja u kontekstu međunarodnih pregovora koji se vode sličan javnom interesu za zaštitu pravnog savjeta u okviru čisto administrativnih funkcija Komisije, kako je navedeno u presudi Prvostupanjskog suda od 9. rujna 2008., *MyTravel/Komisija* (T-403/05, Zb., str. II-2027., t. 49., 125. i 126.).
- 97 S jedne strane, Sud je presudom *Švedska/MyTravel i Komisija*, točka 18. *supra*, poništio presudu Općeg suda na koju se Vijeće poziva. S druge strane, upravo transparentnost u području pravnog savjetovanja doprinosi većoj legitimnosti institucija u očima građana Unije i jačanju njihova povjerenja u te institucije jer omogućuje otvorenu raspravu o različitim stajalištima. Zapravo nedostatak informacija i rasprave mogu dovesti do pojave dvojbi među građanima, ne samo u pogledu zakonitosti pojedinačnog akta, već i legitimnosti cjelokupnog postupka odlučivanja (presuda *Švedska/MyTravel i Komisija*, točka 18. *supra*, t. 113.).
- 98 Komisija je na raspravi objasnila da se, prema njezinu mišljenju, presuda *Švedska/MyTravel i Komisija*, točka 18. *supra*, razlikuje od ovog slučaja i stoga se na nju nije moglo valjano pozvati. Prema njezinu mišljenju, prvo, u ovom se slučaju, za razliku od slučaja iz navedene presude, poziva na obvezno izuzeće, odnosno izuzeće koje se odnosi na zaštićeni javni interes u području međunarodnih odnosa. Drugo, pravni savjet sadržan u dokumentu br. 11897/09 odnosi se na osjetljivo područje međunarodnih odnosa i, treće, postupak sklapanja međunarodnog sporazuma još je uvijek bio u tijeku kad je Vijeće odbilo otkriti dokument br. 11897/09, dok je postupak donošenja odluke iz presude *Švedska/MyTravel i Komisija*, točka 18. *supra*, bio okončan.
- 99 Ti argumenti nisu uvjerljivi. S jedne strane, činjenica da se predmetni dokument odnosi na područje koje je potencijalno obuhvaćeno izuzećem iz članka 4. stavka 1. točke (a) treće

alineje Uredbe br. 1049/2001, koje se odnosi na zaštitu javnog interesa u području međunarodnih odnosa, nije relevantna za ocjenjivanje primjene drugog izuzeća iz članka 4. stavka 2. druge alineje te uredbe, koje se odnosi na zaštitu pravnog savjetovanja.

- 100 S druge strane, točno je da se u okviru ocjenjivanja opasnosti od ugrožavanja javnog interesa koji se odnosi na zaštitu pravnog savjetovanja može pozvati na činjenicu da je postupak sklapanja međunarodnog sporazuma još uvijek bio u tijeku u trenutku donošenja pobijane odluke. Međutim, taj argument nije odlučujući u okviru provjere postoji li eventualno prevladavajući javni interes kojim se, usprkos toj opasnosti od ugrožavanja, opravdava otkrivanje.
- 101 Javni interes za transparentnost postupka odlučivanja ostao bi bez smisla ako bi se, kako predlaže Komisija, uzimao u obzir samo u onim slučajevima u kojima je postupak odlučivanja okončan.
- 102 Iz svega navedenog proizlazi da elementi na koje se poziva u pobijanoj odluci ne dokazuju da bi otkrivanje predmetnog dokumenta ugrozilo zaštitu pravnog savjeta i da je Vijeće, u svakom slučaju, počinilo povredu članka 4. stavka 2. druge alineje Uredbe br. 1049/2001 jer nije provjerilo postoji li prevladavajući javni interes kojim se opravdava šire otkrivanje dokumenta br. 11897/09.
- 103 Stoga drugi tužbeni razlog valja prihvatiti.
- Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 4. stavka 6. Uredbe br. 1049/2001*
- 104 U skladu s člankom 4. stavkom 6. Uredbe br. 1049/2001, ako su izuzećima obuhvaćeni samo dijelovi zatraženog dokumenta, preostali se dijelovi dokumenta objavljuju.
- 105 Prema sudskoj praksi Suda, ispitivanje djelomičnog pristupa dokumentu institucija Unije treba provesti s obzirom na načelo proporcionalnosti (presuda Suda od 6. prosinca 2001., Vijeće/Hautala, C-353/99 P, Zb., str. I-9565., t. 27. i 28.).
- 106 Već iz samog teksta članka 4. stavka 6. Uredbe br. 1049/2001 proizlazi da je institucija dužna ispitati treba li odobriti djelomičan pristup dokumentima na koje se odnosi zahtjev za pristup, ograničavajući eventualno odbijanje samo na podatke na koje se odnose izuzeća iz tog članka. Institucija mora odobriti takav djelomični pristup ako se cilj koji ona želi ostvariti kada uskraćuje pristup dokumentu može postići samim zacrnjivanjem odlomaka kojima se može ugroziti zaštita zaštićenog javnog interesa (presuda Prvostupanjskog suda od 25. travnja 2007., WWF European Policy Programme/Vijeće, T-264/04, Zb., str. II-911., t. 50., i vidjeti u tom smislu presudu Vijeće/Hautala, točka 105. *supra*, t. 29.).
- 107 U ovom slučaju iz točke 16. pobijane odluke proizlazi da je Vijeće ispitalo mogućnost da tužiteljici dodijeli djelomičan pristup zatraženom dokumentu jer je odlučilo otkriti određene dijelove tog dokumenta, odnosno uvod na stranici 1., točke od 1. do 4. i točku 5. prvu rečenicu analize sadržane u pravnom mišljenju.

- 108 Valja napomenuti, kako je navela tužiteljica, da je djelomičan pristup vrlo ograničen jer je otkrivena verzija predmetnog dokumenta u biti ograničena na njegov uvod.
- 109 Ipak, valja ispitati je li, u skladu s načelom proporcionalnosti, ograničenost dodijeljenog djelomičnog pristupa u ovom slučaju opravdana s obzirom na izuzeća na koja se poziva.
- 110 S jedne strane, kad je riječ o izuzeću iz članka 4. stavka 1. točke (a) treće alineje Uredbe br. 1049/2001, u tom pogledu valja podsjetiti da Vijeće ima široku diskrecijsku ovlast kada ocjenjuje može li otkrivanje dokumenta ugroziti javni interes u području međunarodnih odnosa, uzimajući u obzir osjetljivu i suštinsku prirodu zaštićenog interesa (vidjeti gore navedenu točku 25.).
- 111 U ovom slučaju iz ispitivanja prvog tužbenog razloga proizlazi da je Vijeće dokazalo opasnost od ugrožavanja javnog interesa u području međunarodnih odnosa samo u pogledu onih elemenata koji se odnose na poseban sadržaj predviđenog sporazuma ili pregovaračkih smjernica i koji mogu otkriti strateške ciljeve Unije u pregovorima (vidjeti gore navedenu točku 59.).
- 112 Valja utvrditi u tom pogledu da se taj razlog odnosi samo na dio zacrnjenih dijelova predmetnog dokumenta. Ti dijelovi sadržavaju i pravna razmatranja u pogledu relevantnih pravila prava Unije ili općenito primjene tih pravila u području koje je obuhvaćeno predviđenim sporazumom, za koja se ne može automatski smatrati da se odnose na poseban sadržaj sporazuma ili pregovaračkih smjernica.
- 113 U tim okolnostima pogreška utvrđena u primjeni članka 4. stavka 1. točke (a) treće alineje Uredbe br. 1049/2001 dovodi do nezakonitosti analize opsega djelomičnog pristupa provedene u pobijanoj odluci.
- 114 S druge strane, kad je riječ o izuzeću iz članka 4. stavka 2. druge alineje Uredbe br. 1049/2001, iz ispitivanja drugog tužbenog razloga proizlazi da Vijeće nije dokazalo opasnost od ugrožavanja predmetnog javnog interesa i stoga se pozivanjem na taj interes ne može opravdati ograničenje otkrivanja u okviru pobijane odluke.
- 115 Iz svih navedenih razmatranja proizlazi da Vijeće u pogledu djelomičnog pristupa dokumentu nije ispunilo svoju obvezu da odbijanje pristupa ograniči samo na informacije koje su obuhvaćene izuzećima na koje se poziva.
- 116 Stoga ispitivanje trećeg tužbenog razloga dovodi do djelomičnog poništenja pobijane odluke u mjeri u kojoj se njome odbija pristup neotkrivenim dijelovima zatraženog dokumenta, osim onih koji se odnose na poseban sadržaj predviđenog sporazuma ili pregovaračkih smjernica i koji mogu otkriti strateške ciljeve Unije u pregovorima.

Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja

- 117 Uzimajući u obzir zaključke donesene nakon ispitivanja prvih triju tužbenih razloga, još valja ispitati je li Vijeće ispunilo svoju obvezu obrazlaganja koja se odnosi na odbijanje

- otkrivanja onih dijelova zatraženog dokumenta koji se odnose na poseban sadržaj predviđenog sporazuma ili pregovaračkih smjernica, u pogledu kojih se valjano pozvalo na izuzeće za zaštitu javnog interesa u području međunarodnih odnosa.
- 118 Obveza je institucije koja je odbila pristup dokumentu pružiti obrazloženje iz kojeg se može shvatiti i provjeriti, kao prvo, odnosi li se doista zatraženi dokument na područje obuhvaćeno izuzećem koje se ističe, i, kao drugo, postoji li doista potreba zaštite koja se odnosi na to izuzeće (presuda od 26. travnja 2005., Sison/Vijeće, točka 21. *supra*, t. 61.).
- 119 Vijeće u točki 5. pobijane odluke ističe da su se međunarodni pregovori koji se odnose na potpisivanje predmetnog sporazuma između Unije i Sjedinjenih Američkih Država još uvijek vodili u trenutku sastavljanja dokumenta br. 11897/09. U točki 6. te odluke Vijeće navodi da se u zatraženom dokumentu „raspravlja o pravnim aspektima nacrtu pregovaračkih smjernica za sklapanje međunarodnog sporazuma između Europske unije i Sjedinjenih Država o osjetljivoj temi koja se odnosi na sprječavanje i suzbijanje terorizma i njegova financiranja” [neslužbeni prijevod]. Dodaje da „[taj] dokument sadržava analizu pravne osnove predloženog sporazuma, pri čemu pravna služba razmatra sadržaj predviđenog sporazuma u skladu s preporukom Komisije” [neslužbeni prijevod] i da bi njegovo otkrivanje „javnosti otkrilo informacije koje se odnose na određene odredbe predviđenog sporazuma [...] te stoga negativno utjecalo na pregovarački položaj [Unije] i naštetilo ozračju povjerenja u pregovorima koji se vode” [neslužbeni prijevod].
- 120 Valja napomenuti da je Vijeće tim razlozima dalo jasno i usklađeno obrazloženje svojeg odbijanja da otkrije one dijelove zatraženog dokumenta koji se odnose na poseban sadržaj sporazuma ili pregovaračkih smjernica.
- 121 Osim toga, opća priroda tog obrazloženja, u mjeri u kojoj Vijeće ne utvrđuje osjetljiv sadržaj koji bi otkrivanje moglo razotkriti, opravdana je zabrinutošću da se ne otkriju informacije koje se nastoje zaštititi izuzećem na koje se poziva i koje se odnosi na zaštitu javnog interesa u području međunarodnih odnosa (vidjeti u tom smislu presudu od 1. veljače 2007., Sison/Vijeće, točka 25. *supra*, t. 82.).
- 122 Stoga valja utvrditi da je Vijeće u dovoljnoj mjeri obrazložilo svoju odluku u mjeri u kojoj se njome odbija pristup onim dijelovima zatraženog dokumenta koji se odnose na poseban sadržaj predviđenog sporazuma ili pregovaračkih smjernica.
- 123 S obzirom na sve prethodno navedeno, valja djelomično poništiti pobijanu odluku u mjeri u kojoj se njome, protivno članku 4. stavku 1. točki (a) trećoj alineji, članku 4. stavku 2. drugoj alineji i članku 4. stavku 6. Uredbe br. 1049/2001, odbija pristup neotkrivenim dijelovima zatraženog dokumenta osim onih koji se odnose na poseban sadržaj predviđenog sporazuma ili pregovaračkih smjernica i koji mogu otkriti strateške ciljeve Unije u pregovorima.
- 124 Valja napomenuti u tom pogledu da, iako se utvrđenom nezakonitošću ne poništava ocjena Vijeća koja se odnosi na te dijelove zatraženog dokumenta, nije na Općem sudu da zamijeni Vijeće i navede elemente za koje je trebalo dodijeliti pristup jer je Vijeće institucija koja je

u izvršavanju ove presude obvezna uzeti u obzir razloge koji su u njoj navedeni (vidjeti u tom smislu presudu Prvostupanjskog suda od 6. srpnja 2006., Franchet i Byk/Komisija, T-391/03 i T-70/04, Zb., str. II-2023., t. 133.).

- 125 Iz navedenog proizlazi da će na Vijeću biti da ocijeni, uzimajući u obzir razloge navedene u ovoj presudi, u kojoj mjeri pristup neotkrivenim elementima predmetnog dokumenta može konkretno i stvarno ugroziti interese zaštićene izuzećima iz članka 4. Uredbe br. 1049/2001.

Troškovi

- 126 U skladu s odredbama članka 87. stavka 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Međutim, u skladu s člankom 87. stavkom 3. Poslovnika, Opći sud može podijeliti troškove ili odlučiti da svaka stranka snosi vlastite troškove ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima. Osim toga, skladu s člankom 87. stavkom 4. podstavkom 1. Poslovnika, institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove.
- 127 Budući da su tužiteljica i Vijeće djelomično uspjeli u svojim zahtjevima, valja im naložiti snošenje vlastitih troškova. Komisija snosi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (peto vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Poništava se odluka Vijeća od 29. listopada 2009. u mjeri u kojoj se njome odbija pristup neotkrivenim dijelovima dokumenta br. 11897/09, osim onih koji se odnose na poseban sadržaj predviđenog sporazuma ili pregovaračkih smjernica.**
- 2. U preostalom dijelu tužba se odbija.**
- 3. Svaka stranka snosi vlastite troškove.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 4. svibnja 2012.

[potpisi]

* Jezik postupka: engleski