SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 7. junija 2011*

V zadevi T-471/08,

Ciarán Toland, stanujoč v Dublinu (Irska), ki ga zastopajo A. Burke, solicitor, E. Regan, SC, in J. Newman, barrister,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Kraljevine Danske, ki jo zastopata B. Weis Fogh in C. Vang, zastopnika,

Republike Finske, ki jo zastopajo J. Heliskoski, A. Guimaraes-Purokoski in H. Leppo, zastopniki,

Kraljevine Švedske, ki jo zastopajo A. Falk, S. Johannesson in K. Petkovska, zastopnice,

intervenientke,

* Jezik postopka: angleščina.

proti

Evropskemu parlamentu, ki ga zastopajo H. Krück, N. Lorenz in D. Moore, zastopniki,

tožena stranka,

zaradi predloga za razglasitev delne ničnosti odločbe Evropskega parlamenta z dne 11. avgusta 2008, številka zadeve A (2008) 10636, v delu, v katerem je bil z njo zavrnjen dostop do poročila št. 06/02 službe Parlamenta za notranjo revizijo z dne 9. januarja 2008, ki je naslovljeno „Revizija nadomestila za parlamentarne pomočnike“,

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi N. J. Forwood, predsednik, F. Dehousse (poročevalec) in J. Schwarcz, sodnika,

sodna tajnica: K. Andovà, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 7. decembra 2010

izreka naslednjo

Sodbo

Pravni okvir

1 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL L 145, str. 43) opredeljuje načela, pogoje in omejitve pravice do dostopa do dokumentov teh institucij, določene v členu 255 ES.

2 Člen 4(2) in (3) Uredbe št. 1049/2001 določa:

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

[…]

– namena inšpekcij, preiskav in revizij,

razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

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

[…]“

Dejansko stanje

3 Tožeča stranka, Ciarán Toland, je v dopisu z dne 11. junija 2008 Parlament prosila, naj ji predloži letno poročilo za leto 2006 službe Parlamenta za notranjo revizijo, vključno s šestnajstimi letnimi poročili o notranji reviziji, navedenimi v točki 24 Resolucije Parlamenta z dne 22. aprila 2008, ki vsebuje pripombe, ki so sestavni del sklepa o razrešnici glede izvrševanja splošnega proračuna Evropske unije za proračunsko leto 2006, oddelek I – Evropski parlament (UL 2009, L 88, str. 3).

4 Generalni sekretar Parlamenta je z dopisom z dne 23. junija 2008 tožeči stranki odobril dostop do letnega poročila za leto 2006 službe Parlamenta za notranjo revizijo z dne 16. julija 2007, katerega številka zadeve je 07/01 (v nadaljevanju: poročilo št. 07/01), razen enega poglavja tega poročila, ki se nanaša na revizijo, ki je še potekala. Šestnajst drugih poročil o notranji reviziji, za katere je zaprosila tožeča stranka, v dopisu z dne 23. junija 2008 ni bilo omenjenih.

5 Tožeča stranka je z dopisom z dne 19. julija 2008 znova vložila prošnjo za dostop do šestnajstih poročil o notranji reviziji na podlagi razlogov, navedenih v dopisu z dne 11. junija 2008, in zato, ker v dopisu generalnega sekretarja Parlamenta z dne 23. junija 2008 zavrnitev predložitve teh poročil ni objektivno utemeljena in obrazložena. Tožeča stranka je prosila tudi za dostop do zakritega poglavja poročila št. 07/01.

6 Parlament je z dopisom z dne 11. avgusta 2008 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba) zavrnil dostop do zakritega poglavja poročila št. 07/01, odobril popoln dostop do trinajstih od šestnajst poročil o notranji reviziji in delni dostop do dveh drugih od teh poročil ter zavrnil dostop do štirinajstega od teh poročil, to je do poročila št. 06/02 službe za notranjo revizijo z dne 9. januarja 2008, ki je naslovljeno „Revizija nadomestil za parlamentarne pomočnike“ (v nadaljevanju: poročilo št. 06/02).

7 Parlament je v izpodbijani odločbi navedel, da poročilo št. 06/02 v prvem delu vsebuje analizo tveganj v zvezi z finančnimi transakcijami izplačila nadomestil za parlamentarne pomočnike in podrobno analizo veljavnih pravil in mehanizma njihovega delovanja, v drugem delu povzetek akcijskih načrtov, ki jih je pripravil notranji revizor in katerih namen je izboljšanje delovanja sistema, v tretjem delu pa podrobno obrazložitev teh akcijskih načrtov (stran 2, zadnji odstavek, izpodbijane odločbe).

8 Parlament je dodal, da je poročilo št. 06/02 – kot študija tveganj finančnih transakcij, ki jih opravijo službe Parlamenta pri izplačilu nadomestil za parlamentarne pomočnike, in kot sklop predlogov za izboljšanje sistema – revizija v smislu člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 (stran 2, zadnji odstavek, in stran 3 zgoraj izpodbijane odločbe).

9 Parlament meni, da čeprav je bilo poročilo št. 06/02 dokončano 9. januarja 2008, še vedno spada med izjeme od pravice do dostopa iz člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001. Parlament se je skliceval na sodbo Splošnega sodišča z dne 6.julija 2006 v združenih zadevah Franchet in Byk proti Komisiji (T-391/03 in T-70/04, ZOdl., str. II-2023, točka 120 in naslednje). Navedel je, da so bila v akcijskih načrtih, ki jih vsebuje poročilo št. 06/02, navedena načela, na katerih bi lahko temeljila revizija pravnega okvirja parlamentarne pomoči. Poleg tega naj bi bili v teh akcijskih načrtih navedeni tudi drugi ukrepi, ki bi jih Generalni direktorat za finance Parlamenta lahko sprejel že pred spremembo pravnega okvirja. Parlament je menil, da je treba njegovi upravi odobriti razumen rok za takojšnje upoštevanje in izvedbo teh predlogov, kot določa člen 86 Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL L 248, str. 1, v nadaljevanju: Finančna uredba). Parlament meni, da bi dovolitev dostopa – tudi le delnega – do poročila št. 06/02 v tej fazi lahko onemogočila učinkovito uporabo tega poročila in s tem škodovala namenu revizije v smislu člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 (stran 3, prvi odstavek, izpodbijane odločbe).

10 Poleg tega je Parlament navedel, da akcijski načrti iz poročila št. 06/02 vsebujejo predloge, za izvedbo katerih bi morali pristojni politični organi – in to ne le predsedstvo Parlamenta in konferenca predsednikov Parlamenta, temveč tudi Komisija, Svet in države članice – sprejeti sklep. Parlament je navedel, da je na plenarnem zasedanju 22. aprila 2008, prvič, pozval delovno skupino predsedstva Parlamenta za status članov, naj predloži svoje sklepe, da bi se hitro in ustrezno ukrepalo glede opomb, ki so navedene v poročilu št. 06/02, drugič, pozval k takojšnjem začetku pogajanj z državami članicami in belgijsko vlado, tretjič, podelil mandat generalnemu sekretarju, da naveže stik s Komisijo in Svetom, da bi se zagotovila možnost sprejetja novih predpisov v zvezi s parlamentarno pomočjo prek spremembe predpisov, ki se nanašajo na pogodbene uslužbence, ter četrtič, naložil svoji delovni skupini za status članov Parlamenta, parlamentarnih pomočnikov in za pokojninske sklade, da nemudoma poda oceno o učinkih veljavnih predpisov in da glede na pomembnost zadeve poda

predloge za spremembe pravil, za katere delovna skupina meni, da so potrebne (stran 3, tretji odstavek, izpodbijane odločbe).

11 Parlament je dodal, da čeprav je predsedstvo Parlamenta 9. julija 2008 sprejelo izvedbene ukrepe v zvezi s statusom članov Parlamenta, je postopek odločanja, ki je bil občutljiv in zapleten, potekal še naprej in v okviru tega postopka je bilo poročilo št. 06/02 pomemben referenčni dokument. Parlament je navedel, da je to, kako člani uporabijo nadomestila, ki so jim dana na razpolago, občutljiva tema, ki jo mediji spremljajo z veliko zanimanja, in da bi bilo dele poročila št. 06/02 mogoče uporabiti za to, da bi se razprava o reformi sistema speljala iz začrtane smeri in da bi se tako ogrozila izvedba hitre reforme. Zato bi po mnenju Parlamenta objava poročila št. 06/02 v tej fazi resno ogrozila njegov postopek odločanja in bi povzročila „še več škode“, če zaradi tega zadevne reforme ne bi mogel izvesti sam (stran 3, zadnji odstavek, in stran 4 zgoraj izpodbijane odločbe).

12 Nazadnje, ker je Parlament menil, da prošnja tožeče stranke z dne 19. julija 2008 ne vsebuje nobenega argumenta, s katerim bi bilo mogoče utemeljiti objavo poročila št. 06/02, in da bi taka objava – celo delna – škodila namenu revizije v smislu člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 in postopku odločanja Parlamenta v smislu člena 4(3) te uredbe, je sklenil, da zavrne prošnjo tožeče stranke za dostop do tega poročila (stran 4, drugi in tretji odstavek, izpodbijane odločbe).

Postopek in predlogi strank

13 Tožeča stranka je 23. oktobra 2008 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.

14 Kraljevina Švedska, Republika Finska in Kraljevina Danska so v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 13., 17. in 30. marca 2009 vložile predloge za intervencijo v tej zadevi v podporo predlogom tožeče stranke.

15 Predsednik prvega senata je s sklepom z dne 25. junija 2009 predlogom za intervencijo ugodil.

16 Ker je bila sestava senatov Splošnega sodišča spremenjena, je bil sodnik poročevalec razporejen v drugi senat, in tako je bila ta zadeva dodeljena drugemu senatu.

17 Kraljevina Švedska, Republika Finska in Kraljevina Danska so v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 26. avgusta, 9. septembra in 11. septembra 2009 vložile intervencijske vloge.

18 Parlament in tožeča stranka sta stališča glede navedenih intervencijskih vlog podala 16. in 18. novembra 2009.

19 Splošno sodišče (drugi senat) je na podlagi poročila sodnika poročevalca odločilo, da začne ustni postopek.

20 Stranke so na obravnavi 7. decembra 2010 ustno podale stališča in odgovorile na vprašanja Splošnega sodišča.

21 Tožeča stranka v tožbi Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– izpodbijano odločbo razveljavi v delu, v katerem je z njo zavrnjen dostop do poročila št. 06/02;

– Parlamentu odredi, da ji omogoči dostop do poročila št. 06/02;

– Parlamentu naloži plačilo stroškov postopka.

22 Tožeča stranka je v repliki umaknila predlog, naj se Parlamentu odredi, da ji omogoči dostop do poročila št. 06/02.

23 Parlament ob upoštevanju te spremembe predlogov tožeče stranke Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– predlog za razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe zavrne kot neutemeljen;

– tožeči stranki naloži plačilo stroškov;

– odloči, da intervenientke same nosijo svoje stroške.

24 Kraljevina Danska, Republika Finska in Kraljevina Švedska v bistvu podpirajo predlog tožeče stranke, ki se nanaša na razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe.

Pravo

25 Ta tožba poleg treh tožbenih razlogov, ki se formalno nanašajo na očitno napako pri presoji, kršitev obveznosti obrazložitve in kršitev načela sorazmernosti, v bistvu navaja napačno uporabo prava, ki je v tem, da je Parlament kršil člen 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 in člen 4(3) te uredbe. Glede na to razlikovanje je treba – po navedbi nekaterih uvodnih ugotovitev – preizkusiti različne tožbene razloge in argumente tožeče stranke.

Uvodne ugotovitve

26 Namen Uredbe št. 1049/2001, kot je razviden iz njenih členov 1 ter 2(1) in (3), je zagotoviti javnosti pravico do dostopa do dokumentov institucij z vseh področij delovanja Unije ob upoštevanju nekaterih izjem, ki so opredeljene v tej uredbi.

27 V skladu z uvodno izjavo 1 Uredbe št. 1049/2001 je s to uredbo izražena namera iz člena 1, drugi odstavek, EU, ki je bil vstavljen z Amsterdamsko pogodbo, namreč, da se označi nova stopnja v procesu oblikovanja vse tesnejše zveze med narodi Evrope,

v kateri se odločitve sprejemajo čim bolj javno in v kar najtesnejši povezavi z državljani. Kot je opozorjeno v uvodni izjavi 2 Uredbe št. 1049/2001, je pravica dostopa javnosti do dokumentov institucij povezana z demokratičnostjo teh institucij.

28 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba izjeme glede dostopa do dokumentov razlagati in uporabljati ozko, da se ne bi onemogočila uporaba splošnega načela, ki javnosti daje kar najširši dostop do dokumentov, ki jih imajo institucije (sodbi Sodišča z dne 18. decembra 2007 v zadevi Švedska proti Komisiji, C-64/05 P, ZOdl., str. I-11389, točka 66, in z dne 1. julija 2008 v združenih zadevah Švedska in Turco proti Svetu, C-39/05 P in C-52/05 P, ZOdl., str. I-4723, točka 36, ter zgoraj v točki navedena sodba Franchet in Byk proti Komisiji, točka 84). Poleg tega načelo sorazmernosti zahteva, da izjeme ne smejo prekoračiti tistega, kar je primerno in potrebno za uresničitev želenega cilja (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 6. decembra 2001 v zadevi Svet proti Hautala, C-353/99 P, Recueil, str. I-9565, točka 28).

29 Poleg tega mora biti preizkus, ki se zahteva za obravnavo prošnje za dostop do dokumentov, konkreten. Po eni strani namreč sama okoliščina, da se dokument nanaša na interes, ki je zavarovan z izjemo, ne more upravičiti njene uporabe (glej po analogiji sodbo Splošnega sodišča z dne 13. septembra 2000 v zadevi Denkavit Nederland proti Komisiji, T-20/99, Recueil, str. I-3011, točka 45). Taka uporaba je načeloma lahko upravičena samo, če je institucija predhodno presodila, prvič, ali bi dostop do dokumenta konkretno in dejansko škodoval varovanemu interesu in, drugič – v okoliščinah iz člena 4(2) in (3) Uredbe št. 1049/2001 – ali ni podan prevladujoč javni interes za razkritje zadevnega dokumenta (glej v tem smislu sodbo Splošnega sodišča z dne 19. januarja 2010 v združenih zadevah Co-Frutta proti Komisiji, T-355/04 in T-446/04, ZOdl., str. II-1, točka 123). Po drugi strani mora biti nevarnost, da bo oškodovan varovani interes, razumno predvidljiva in ne povsem hipotetična (glej po analogiji sodbo Splošnega sodišča z dne 7. februarja 2002 v zadevi Kuijer proti Svetu, T-211/00, Recueil, str. II-485, točka 56). Na podlagi tega preizkusa morajo biti ugotovljeni razlogi, na katerih temelji odločba (sodba Splošnega sodišča z dne 13. aprila

2005 v zadevi Verein für Konsumenteninformation proti Komisiji, T-2/03, ZOdl., str. II-1121, točka 69, in zgoraj v točki 9 navedena sodba Franchet in Byk proti Komisiji, točka 115).

30 Prav tako je potreben konkreten in posamičen preizkus vsakega dokumenta, saj lahko – tudi ob domnevi, da se prošnja za dostop očitno nanaša na dokumente, ki jih zajema izjema – samo taka preučitev instituciji omogoči, da presodi, ali je prosilcu mogoče odobriti delni dostop v skladu s členom 4(6) Uredbe št. 1049/2001 (glej v tem smislu sodbo Splošnega sodišča z dne 12. oktobra 2000 v zadevi JT's Corporation proti Komisiji, T-123/99, Recueil, str. II-3269, točka 46, in zgoraj v točki 9 navedeno sodbo Franchet in Byk proti Komisiji, točka 117).

31 To tožbo je treba preučiti ob upoštevanju teh načel.

Kršitev člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001

Trditve strank

32 Tožeča stranka ob podpori intervenientk navaja, da je Parlament v obravnavanem primeru nepravilno uporabil izjemo od pravice do dostopa iz člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, ki se nanaša na varstvo namena revizij.

33 Ker naj bi bila revizija končana 9. januarja 2008, naj ne bi bilo več nobenega razloga za to, da se avgusta 2008 zavrne njeno razkritje, ki naj ne bi moglo škoditi temu, da se dobro opravi. V zvezi s trditvijo, da bi tako razkritje škodovalo „namenu revizije“, ker uprava ne bi imela razumnega roka za preučitev in izvedbo ukrepov, ki so predlagani v poročilu št. 06/02, tožeča stranka navaja, da je položaj v obravnavani zadevi drugačen od tistega, na katerega se nanaša zgoraj v točki 9 navedena sodba Franchet in Byk proti Komisiji. V obravnavani zadevi naj namreč v izpodbijani odločbi ne bi bil nikjer naveden rok, po poteku katerega bi bilo poročilo št. 06/02 lahko objavljeno. V tej odločbi naj bi bilo navedeno, da bi se načrtovana reforma izvedla na zakonodajni ravni in na ravni predpisov, in v njej naj ne bi bila navedena nobena preiskava ali inšpekcija, na katere rezultat bi lahko vplivala objava poročila št. 06/02. Zato naj ne bi bili izpolnjeni pogoji za uporabo izjeme iz člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 o škodovanju namenu revizije.

34 V zvezi z obrazložitvijo izpodbijane odločbe tožeča stranka navaja, da ta odločba ne odgovori na vprašanje, kako bi dostop do poročila št. 06/02 lahko konkretno in učinkovito škodoval interesu, ki je varovan s členom 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001. Poleg tega naj v tej odločbi ne bi bil opravljen preizkus, ali je podan prevladujoč javni interes, ki bi upravičil razkritje poročila št. 06/02 kljub temu, da to domnevno škodi namenu revizije. Poleg tega naj bi ta odločba s tem, da v njej ni bil opravljen tak preizkus, kršila načelo sorazmernosti.

35 Po mnenju tožeče stranke, pa je interes javnosti, da se seznani s poročilom revizije, ki omogoči, da je obveščena o načinu porabe pomembnega dela javnih sredstev, ki so dana na voljo Parlamentu za njegovo delovanje, očitno prevladujoč javni interes.

36 Parlament navaja, da je bila v zgoraj v točki 9 navedeni sodbi Franchet in Byk proti Komisiji potrjena upravičenost razumnega roka, ki ga ima uprava za sprejetje

odločitve o ukrepih, ki jih je treba sprejeti na podlagi informacij, vsebovanih v poročilu. V obravnavani zadevi pa naj bi imel Parlament ob sprejetju izpodbijane odločbe komaj sedem mesecev časa za sprejetje odločitve o teh ukrepih, kar naj bi gotovo bilo razumno glede to, da je Splošno sodišče v zgoraj v točki 9 navedeni sodbi Franchet in Byk proti Komisiji štelo daljše roke za razumne.

37 Parlament poudarja, da je treba to, ali je rok razumen, presojati, ko se izpodbijana odločba izda, in da ni pravno zavezan k temu, da v tej odločbi navede, kdaj v prihodnosti bo ta rok potekel. To, da se mu očita, da tega ni navedel, naj ne bi bilo pravilno.

38 V zvezi s trditvijo, da v izpodbijani odločbi ni navedena nobena druga preiskava ali inšpekcija, ki bi še potekala, naj bi bilo treba izpodbijano odločbo razumeti tako, da to, da je v njej poročilo št. 06/02 navedeno, kot da vsebuje akcijske načrte, „ki opisujejo druge ukrepe, ki bi jih GD za finance lahko sprejel že pred vsako spremembo pravnega okvirja“, v kontekstu izpodbijane odločbe očitno pomeni, da ne gre le za zakonske reforme, temveč tudi preiskave in poizvedbe. Tudi sicer naj bi avgusta leta 2008 potekale upravne preiskave glede tega, kako so nekateri poslanci uporabili sredstva, izplačana na podlagi nadomestila za parlamentarne pomočnike, in razkritje poročila št. 06/02 bi tem preiskavam lahko škodilo. To naj bi bilo tudi splošno znano in tožeča stranka naj bi za to vedela.

39 Parlament izpodbija trditev, da izpodbijana odločba ni bila dovolj obrazložena, in to tako glede obstoja nevarnosti oslabitve varstva namena revizije kot glede neobstoja prevladujočega javnega interesa za razkritje.

40 V zvezi s trditvijo, ki se nanaša na domnevno kršitev načela sorazmernosti, Parlament navaja, da poleg tega, da je ta trditev zgolj ponovitev drugih trditev tožeče stranke, vprašanje, ki je predmet obravnavane zadeve, ni v nobeni zvezi s preizkusom sorazmernosti, temveč s tehtanjem interesa javnosti za varstvo dokumenta in interesa javnosti za njegovo razkritje.

41 Nazadnje, trditev, da preglednost lahko pomeni prevladujoč javni interes, ki upravičuje razkritje dokumenta, ki sicer spada na področje uporabe izjeme iz člena 4(2) ali (3) Uredbe št. 1049/2001, naj bi bila v nasprotju z logiko te uredbe.

Presoja Splošnega sodišča

42 Člen 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 dopušča, da se dostop do dokumenta zavrne, če bi razkritje oslabilo varstvo namena inšpekcij, preiskav in revizij, razen če prevlada javni interes za razkritje.

43 Splošno sodišče je v zadevi, v kateri je bila izdana zgoraj v točki 9 navedena sodba Franchet in Byk proti Komisiji (točka 109), presodilo, da je treba člen 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 razlagati tako, da se ta določba, ki varuje „namene inšpekcij, preiskav in revizij“, uporabi le, če bi lahko razkritje obravnavanih dokumentov ogrozilo dokončanje teh inšpekcij, preiskav ali revizij.

44 Izjema sicer lahko zaradi varstva inšpekcij, preiskav in revizij zajema različna dejanja preiskav ali inšpekcij, dokler preiskave ali inšpekcije potekajo, čeprav je posamezna preiskava ali inšpekcija, o kateri je bilo sprejeto poročilo, za katero se prosi dostop, končana (zgoraj v točki 9 navedena sodba Franchet in Byk proti Komisiji, točka 110).

45 Vendar bi dopustitev, da izjema iz člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 zajema različne dokumente, ki izvirajo iz inšpekcij, preiskav ali revizij, pomenila, da bi bil dostop do omenjenih dokumentov podrejen negotovemu, prihodnjemu in morda oddaljenemu dogodku, odvisnemu od hitrosti in skrbnosti različnih organov. Taka rešitev bi bila v nasprotju s ciljem zagotovitve dostopa javnosti do dokumentov v zvezi z morebitnimi nepravilnostmi pri upravljanju finančnih interesov, zato da se državljanom omogoči učinkovitejši nadzor zakonitosti izvajanja oblasti (zgoraj v točki 9 navedena sodba Franchet in Byk proti Komisiji, točki 111 in 112).

46 Torej bi bilo treba preveriti, ali so inšpekcije in preiskave, ki bi jih razkritje zahtevanih dokumentov lahko ogrozilo, ob sprejetju odločb, ki se obravnavajo v tej zadevi, še potekale in ali so trajale razumno dolgo (zgoraj v točki 9 navedena sodba Franchet in Byk proti Komisiji, točka 113).

47 Iz teh navedb izhaja, da obstaja možnost, da se presodi, da se izjema od pravice do dostopa iz člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, uporablja v razumnem roku za revizijsko poročilo, katerega razkritje bi ogrozilo inšpekcijo ali preiskavo, ki poteka, če to upravičuje njegova vsebina.

48 V obravnavani zadevi je to, da je Parlament na strani 3, prvi odstavek, izpodbijane odločbe zavrnil dostop do poročila št. 06/02 na podlagi člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, utemeljeno – ob sklicevanju na zgoraj v točki 9 navedeno sodbo Franchet in Byk proti Komisiji – z ugotovitvijo, da „je treba upravi [Parlamenta] odobriti razumen rok za takojšnje upoštevanje in izvedbo predlogov [iz poročila št. 06/02], kot je to določeno v členu 86 Finančne uredbe".

49 V skladu z istim odstavkom izpodbijane odločbe „bi dovolitev dostopa – tudi le delnega – do poročila št. 06/02 v tej fazi lahko ogrozila učinkovito uporabo tega poročila in s tem ‚namen revizije'". Na strani 4, prvi in drugi odstavek, izpodbijane odločbe je Parlament tokrat v trdilni obliki navedel, da bi dopustitev dostopa, tudi le delnega, v tej fazi „ogrozila učinkovito uporabo [vsebine poročila št. 06/02]" in „ogrozila namen revizije".

50 Iz teh navedb je razvidno, da Parlament trdi – pri čemer se sklicuje na zgoraj v točki 9 navedeno sodbo Franchet in Byk proti Komisiji – da bi bilo razkritje poročila št. 06/02 na dan izdaje izpodbijane odločbe prezgodaj, da bi mu bilo omogočeno, da še pred kakršno koli reformo zakonodaje in/ali predpisov glede nadomestila za parlamentarne pomočnike sprejme takojšnje učinkovite ukrepe, ki so predlagani v poročilu št. 06/02.

51 Vendar v izpodbijani odločbi ni naveden noben konkreten inšpekcijski ali preiskovalni postopek ali drugo upravno preverjanje, ki bi ob sprejetju te odločbe še potekalo in ki bi pomenilo izvedbo takojšnjih ukrepov, ki so predlagani v poročilu št. 06/02.

52 Izpodbijana odločba torej v delu, ki se nanaša na zavrnitev dostopa do poročila št. 06/02, vsebuje le abstraktno navedbo, da je treba upravi pustiti razumen rok za takojšnjo izvedbo predlogov iz tega poročila, in navedbo različnih pobud, ki so bile sprejete za reformo predpisov in/ali zakonodaje, ki ureja parlamentarno pomoč.

53 V zvezi s tem se sklicevanje na različne pobude, ki so bile sprejete za reformo parlamentarne pomoči, nanaša bolj na izjemo iz člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001 glede varstva postopka odločanja institucije kot pa na izjemo iz člena 4(2), tretja alinea, te uredbe glede varstva namena inšpekcije, preiskave in revizije. V tem smislu je Parlament tudi na strani 4 izpodbijane odločbe navedel, da „bi razkritje [poročila št. 06/02] v tej fazi resno oslabilo postopek odločanja Evropskega parlamenta“.

54 V izpodbijani odločbi je edini konkreten primer preiskave naveden v tistem delu te odločbe, v katerem je zavrnjen dostop do nekaterih zakritih delov drugih revizijskih poročil od poročila št. 06/02 z obrazložitvijo, da bi dostop do teh delov povzročil razkritje posamičnega primera domnevne goljufije, katere preiskava, ki jo vodi Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), poteka. Parlament pa je v odgovor na vprašanje Splošnega sodišča, postavljenega na obravnavi, navedel, da poročilo št. 06/02 ne vsebuje nobene poimenske navedbe, ki bi omogočala identifikacijo posamičnih primerov.

55 Parlament je na obravnavi navedel, da so ob sprejetju izpodbijane odločbe potekali inšpekcijski in preiskovalni postopki in druga upravna preverjanja na podlagi poročila št. 06/02. Vendar kot je navedeno v točki 51 zgoraj, v navedeni odločbi ni naveden noben tovrsten postopek. V tej določbi, v kateri ti domnevni postopki niso omenjeni, tudi ni utemeljeno, zakaj bi bilo treba avgusta leta 2008 rok za njihovo dokončanje

šteti za razumen in predvsem zakaj bi bil z razkritjem poročila št. 06/02 ogrožen uspešen zaključek teh postopkov.

56 Parlament je na obravnavi trdil tudi, da bi bilo razkritje poročila št. 06/02 v nasprotju z naravo tega dokumenta. Šlo naj bi za notranji dokument, ki je bil pripravljen v okviru Finančne uredbe, ne pa za dokument, ki je namenjen objavi, kot je poročilo Računskega sodišča Evropske unije o izvrševanju proračuna, ki je vsako leto objavljeno v *Uradnem listu Evropske unije*. Po mnenju Parlamenta razkritje notranjega dokumenta te vrste lahko povzroči, da se bodo notranji revizorji institucij samoomejili glede pripomb, posledica tega pa bo manjša učinkovitost notranjih revizij, ki se opravljajo zaradi izboljšanja delovanja zadevnih institucij.

57 Najprej je treba navesti, da te obrazložitve izpodbijana odločba ne vsebuje. Na strani 2 in 3 izpodbijane odločbe je Parlament sicer res navedel člen 86(1) Finančne uredbe, v katerem je navedeno, da notranji revizor svoji instituciji svetuje glede obvladovanja tveganj. Vendar na podlagi teh navedb – med katerimi je ena v drugem delu izpodbijane odločbe, in ne v tistem, v katerem je opravljen preizkus prošnje za dostop do poročila št. 06/02 – ni prišel do ugotovitve, ki bi bila primerljiva s to, ki jo je prvič navedel na obravnavi. Glede na to, da je v obravnavanem primeru Parlament dovolil vsaj delni dostop do petnajstih od šestnajst poročil o notranji reviziji, na katera se je nanašala prošnja za dostop do dokumentov, je bilo za odločitev Parlamenta o tem, ali bo dostop odobren ali zavrnjen, bolj kot to, da so ta poročila notranji dokumenti, odločilno to, kakšna je konkretna tema in vsebina teh poročil.

58 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je treba ugotoviti, da Parlament v izpodbijani odločbi ni pravno zadostno dokazal, da bi dostop do poročila št. 06/02 oslabil varstvo namena revizije. Zato je treba ugotoviti, da izpodbijana odločba v delu, v katerem je z njo zavrnjen dostop do poročila št. 06/02 na podlagi člena 4(2), tretja alinea, Uredbe

št. 1049/2001, ni utemeljena, ne da bi bilo treba v zvezi s tem preučiti vprašanje glede prevladujočega interesa javnosti za razkritje.

Kršitev člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001

Trditve strank

59 Tožeča stranka je ob podpori intervenientk navedla, da se je Parlament v obravnavani zadevi nepravilno skliceval na izjemo od pravice do dostopa iz člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001, ki se nanaša na varstvo postopka odločanja institucije.

60 Obrazložitev izpodbijane odločbe, ki se nanaša po eni strani na to, da je to, kako člani Parlamenta uporabljajo nadomestila za parlamentarne pomočnike, občutljiva tema, za katero je veliko zanimanja v medijih, in po drugi strani na to, da bi razkritje poročila št. 06/02 postopek odločanja speljalo iz začrtane smeri, naj bi bile bolj politične kot pravne trditve, ki naj bi poleg tega temeljile na domnevi, da preglednost in obveščenost javnosti škodita dobremu poteku dejavnosti sprejemanja predpisov in zakonov. Zaradi tega naj bi bila izpodbijana odločba v nasprotju s temeljnim načelom preglednosti.

61 Tožeča stranka navaja, da Parlament v izpodbijani odločbi ni upošteval prevladujočega interesa javnosti do obveščenosti. Treba pa naj bi bilo šteti, da obveščenost javnosti postopka sprejemanja odločitve demokratične institucije, ki opravlja dejavnost sprejemanja zakonov in predpisov, načeloma ne more ovirati. Prevladujoč interes javnosti

za razkritje naj bi bil pomembnejši od skrbi, da se izogne hipotetični nevarnosti, da bo zaradi razkritja politična razprava ovirana. Izpodbijana odločba naj ne bi vsebovala ustrezne obrazložitve, s katero bi bilo mogoče utemeljiti, da je bila v obravnavani zadevi uporabljena izjema od načela preglednosti.

62 Tožeča stranka navaja, da se ni mogoče sklicevati na to, da Uredba št. 1049/2001 določa, da je preglednost posebej pomembna, ko gre za dokumente in informacije, ki se nanašajo na zakonodajno dejavnost, zato da bi se tako poskušalo upravičiti, da obveznost preglednosti na drugih področjih dejavnosti Parlamenta, to je zlasti na področju dejavnosti upravljanja, ni bila spoštovana. Preglednost naj ne bi veljala le na zakonodajnem področju, temveč tudi v zvezi z izvršnimi pristojnostmi institucije na upravnem, nezakonodajnem in notranjem področju.

63 Poskus Parlamenta, da bi načelo preglednosti kot prevladujoč interes javnosti omejil na zakonodajni postopek po tem, ko je bil tak osnutek objavljen, naj bi kazal na ozko in nepravilno razumevanje obravnavane zadeve in načel, na katerih temelji Uredba št. 1049/2001. Parlament naj bi ravnal napačno, ko je zanikal, da poročilo št. 06/02 določa načela, na katerih bi lahko temeljila reforma pravnega okvira, in naj bi umetno ločil zakonodajni postopek od razprav, ki potekajo med institucijami in ki načeloma potekajo, preden Komisija predstavi uradni zakonodajni osnutek.

64 Tudi če bi se štelo, da se zgoraj v točki 28 navedena sodba Švedska in Turco proti Svetu nanaša le na prevladujoč interes do preglednosti na zakonodajnem področju, tožeča stranka meni, da mora biti zaradi prevladujočega javnega interesa do preglednosti priznana enaka pravica do dostopa, kadar gre za področja, ki se kot v obravnavani zadevi nanašajo na upravljanje javnih financ.

65 V zvezi s sklicevanjem tožeče stranke na zgoraj v točki 28 navedeno sodbo Švedska in Turco proti Svetu Parlament navaja, da je poročilo št. 06/02 poročilo notranje revizije, ki je bilo izdelano v okviru Finančne uredbe, ne pa poročilo zunanje revizije ali pravno mnenje. Ko je bila sprejeta izpodbijana odločba, naj ne bi potekal noben zakonodajni postopek, tako da naj se v obravnavani zadevi ne bi bilo mogoče sklicevati na pravico do povečane preglednosti, ki naj bi bila zagotovljena na podlagi člena 12(2) Uredbe št. 1049/2001. Sklepov iz zgoraj v točki 28 navedene sodbe Švedska in Turco proti Svetu, ki se nanašajo na prošnjo za dostop do pravnega mnenja, izdelanega v zakonodajnem kontekstu, kot takih ni mogoče uporabiti v obravnavani zadevi, ki naj bi se nanašala na poročilo o notranji reviziji, izdelani zunaj zakonodajnega postopka.

66 Parlament navaja, da to, da je poročilo št. 06/02 v izpodbijani odločbi opredeljeno kot „pomemben referenčni dokument“, napotuje na „občutljiv in zapleten postopek odločanja“, ki je takrat potekal, ne pa na zakonodajni postopek, ki ga takrat ni bilo. Tožeča stranka naj ne bi opredelila nobenega prevladujočega javnega interesa za razkritje. Edini interes, na katerega se sklicuje tožeča stranka in ki naj bi se nanašal na zakonodajne dokumente, naj se ne bi mogel uporabiti glede poročila o notranji reviziji.

67 Tožeča stranka naj bi torej poročilo št. 06/02 napačno razumela kot „zakonodajni predlog“, ki bi ga bilo treba preizkusiti na podlagi sklepov iz zgoraj v točki 28 navedene sodbe Švedska in Turco proti Svetu. Vse trditve, ki se nanašajo na to, da imajo državljani potrebo po tem, da sodelujejo v široki razpravi o vsebini tega poročila na podlagi navedene sodbe, naj bi bile neutemeljene.

68 V izpodbijani odločbi naj ne bi bila navedena neovrgljiva in neobrazložena potreba po zaupnosti, temveč naj bi bile – nasprotno – opisane številne pobude, ki so bile sprejete takrat, ter občutljiv in zapleten postopek, ki naj bi ob sprejetju te odločbe še potekal. Poleg tega naj bi vsi drugi prejšnji poskusi reforme zadevnega področja spodleteli in položaj naj bi bil leta 2008 še bolj negotov, tako glede bistvenih značilnosti

reforme kakor glede konkretnega načina izvedbe. V tem kontekstu naj bi bila skrb, da se bo reforma spet izjalovila, če bo poročilo št. 06/02 razkrito, razumna. To razkritje naj bi namreč omogočilo, da bi se deli tega poročila lahko uporabili za oviranje razprave in hitre izvedbe reforme. Poleg tega naj bi bili ukrepi, ki jih je Parlament sprejel julija 2008, prehodni in nujni, njihov namen pa naj bi bil spoprijeti se z nevarnostjo, da reforma ne bi bila uspešna. Tožeča stranka naj bi torej narobe trdila, da je bilo to, da se je Parlament skliceval na postopek odločanja, ki še poteka, da bi zavrnil dostop do dokumentov na podlagi člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001, napačno.

Presoja Splošnega sodišča

69 Člen 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 določa, da „[d]ostop do dokumenta, ki ga je institucija pripravila ali prejela za notranjo rabo in se nanaša na zadevo, o kateri institucija ni odločala, se zavrne, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje“.

70 V skladu z ustaljeno sodno prakso uporaba te izjeme predpostavlja, da je dokazano, da utegne dostop do zadevnega dokumenta, ki ga je institucija pripravila za notranjo uporabo, konkretno in dejansko ogroziti varstvo postopka odločanja institucije in da je ta nevarnost ogrozitve razumno predvidljiva, in ne le hipotetična (poleg sodne prakse, navedene v točkah 29 in 30, glej v tem smislu tudi sodbo Splošnega sodišča z dne 18. decembra 2008 v zadevi Muñiz proti Komisiji, T-144/05, neobjavljena v ZOdl., točka 74).

71 Poleg tega mora biti postopek odločanja resno ogrožen, da bi se uporabila izjema iz člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001. To zlasti velja, kadar razkritje zadevnega dokumenta znatno vpliva na postopek odločanja. Presoja resnosti je odvisna od vseh okoliščin zadeve, zlasti od negativnih učinkov tega razkritja na postopek odločanja, na katere se institucija sklicuje (zgoraj v točki 70 navedena sodba Muñiz proti Komisiji, točka 75).

72 Najprej je treba navesti, da je poročilo št. 06/02, ki je poročilo o notranji reviziji in ki ga je sestavila služba Parlamenta za notranjo revizijo na podlagi člena 86 Finančne uredbe, dokument, ki ga je institucija pripravila za notranjo uporabo.

73 Jasno je tudi, da se ta dokument, ki glede na besedilo izpodbijane odločbe vsebuje „načela, na katerih bi lahko temeljila revizija pravnega okvirja parlamentarne pomoči“ in „predloge, za izvedbo katerih bi morali pristojni politični organi […] sprejeti sklep“, nanaša na vprašanje, v zvezi s katerim institucija še ni sprejela odločitve.

74 Glede tega ni bilo resno izpodbijano, da z odločitvami, ki se nanašajo na status članov Parlamenta in ki jih je Parlament sprejel pred izpodbijano odločbo, ni bilo temeljito obdelano širše vprašanje reforme statusa parlamentarne pomoči. Postopek odločanja Parlamenta – ne glede na to, ali ga ta institucija vodi sama ali skupaj s Svetom, Komisijo in državami članicami – se torej s sprejetjem teh odločitev še ni končal.

75 Zato je treba preučiti, ali je Parlament v izpodbijani odločbi pravilno ugotovil, da bi razkritje poročila št. 06/02 resno oslabilo njegov postopek odločanja, in če bi ga, ali ni podan prevladujoč javni interes, ki upravičuje razkritje.

76 Parlament je v izpodbijani odločbi navedel, da še vedno poteka „občutljiv in zapleten postopek odločanja […], v katerem je [poročilo št. 06/02] pomemben referenčni dokument," in da „je to, kako člani uporabijo nadomestila, ki so jim dana na razpolago, občutljiva tema, ki jo mediji spremljajo z veliko zanimanja" (stran 3, zadnji odstavek, izpodbijane odločbe). Parlament je nadaljeval s trditvijo, da bi bilo „dele poročila št. 06/02 mogoče uporabiti za to, da bi se razprava o reformi sistema speljala iz začrtane smeri in da bi se tako ogrozila izvedba hitre reforme" (zgoraj na strani 4 izpodbijane odločbe). Zato je Parlament trdil, da „bi razkritje [poročila št. 06/02] v tej fazi močno oslabilo postopek odločanja Evropskega parlamenta in bi povzročilo še več škode, če zadevne reforme ne bi mogel izvesti sam" (*ibidem*). V nadaljevanju izpodbijane odločbe je Parlament ponovil trditev, ki se nanaša na oslabitev njegovega postopka odločanja.

77 Iz te obrazložitve izpodbijane odločbe izhaja, da zavrnitev dostopa v bistvu temelji na skrbi, da bi deli poročila št. 06/02 „lahko bili" uporabljeni za to, da bi se razprava o reformi sistema speljala iz začrtane smeri.

78 Vendar izpodbijana odločba ne vsebuje ničesar očitnega, na podlagi česar bi bilo mogoče sklepati, da je bila ta nevarnost oslabitve postopka odločanja ob sprejetju te odločbe razumno predvidljiva in ne povsem hipotetična.

79 Zlasti ni v izpodbijani odločbi navedeno, da je bil ob sprejetju odločbe postopek odločanja, ki je potekal, oviran ali da se je poskušal ovirati, niti niso navedeni objektivni razlogi, na podlagi katerih bi bilo mogoče razumno predvidevati, da se bo tako oviranje zgodilo, če bo poročilo št. 06/02 razkrito.

80 Okoliščina, da je to, kako člani Parlamenta uporabijo finančna sredstva, ki so jim dana na voljo, občutljiva tema, ki jo mediji spremljajo z zanimanjem – česar tožeča stranka ne zanika, celo nasprotno – sama po sebi ne more biti zadosten objektivni razlog za skrb, da bo postopek odločanja resno oslabljen, razen če bi se podvomilo o samem načelu preglednosti, ki ga določa Pogodba ES.

81 Poleg tega zatrjevana zapletenost postopka odločanja sama po sebi ni poseben razlog za skrb, da bo razkritje poročila št. 06/02 resno oslabilo ta postopek.

82 V zvezi s trditvijo Parlamenta, da je bilo v preteklosti že več neuspešnih poskusov reforme parlamentarne pomoči, je treba ugotoviti, da v izpodbijani odločbi to ni navedeno. Ta trditev je bila navedena pozno, to je šele pred Splošnim sodiščem, in še takrat brez navedbe, da so bili ti neuspešni poskusi posledica oslabitve postopka odločanja zaradi razkritja občutljive informacije.

83 Vsekakor pa je treba tudi ob predpostavki, da je Parlament dokazal, da bi razkritje poročila št. 06/02 resno ogrozilo njegov postopek odločanja, ugotoviti, da izpodbijana odločba ne vsebuje obrazložitve glede vprašanja, ali ne bi bilo treba navedeno poročilo kljub vsemu razkriti zaradi prevladujočega interesa javnosti.

84 Trditve iz izpodbijane odločbe, da „potrdilna prošnja ne vsebuje nobenega argumenta, ki bi upravičil razkritje“, ni mogoče šteti za obrazložitev. V zvezi s tem je treba spomniti, da v skladu s členom 6(1) Uredbe št. 1049/2001 prosilec za dostop do dokumentov ni dolžan navesti razlogov za prošnjo.

85 Glede na zgoraj navedene ugotovitve, iz katerih izhaja, da Parlament v izpodbijani odločbi ni dokazal, da bi dostop do poročila št. 06/02 resno oslabil njegov postopek odločanja, in da Parlament nikakor ni obrazložil zavrnitve dostopa glede na pogoj, da ni podan prevladujoč javni interes, je treba skleniti, da izpodbijana odločba v delu, v katerem je z njo zavrnjen dostop do poročila št. 06/02 na podlagi člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001, ni utemeljena.

86 V teh okoliščinah je treba tej tožbi ugoditi in razglasiti ničnost izpodbijane odločbe v delu, v katerem je tožeči stranki z njo zavrnjen dostop do poročila št. 06/02.

Stroški

87 V skladu s členom 87(2) Poslovnika Splošnega sodišča se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. V skladu s členom 87(4), prvi pododstavek, Poslovnika države članice, ki se kot intervenientke udeležijo postopka, nosijo svoje stroške.

88 Ker Parlament s predlogi ni uspel, se mu v skladu s predlogi tožeče stranke naloži plačilo njenih stroškov. Kraljevina Danska, Republika Finska in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi senat)

razsodilo:

1. **Odločba Evropskega parlamenta z dne 11. avgusta 2008, številka zadeve A (2008) 10636, se razglasi za nično v delu, v katerem je bil z njo zavrnjen dostop do poročila št. 06/02 službe Parlamenta za notranjo revizijo z dne 9. januarja 2008, ki je naslovljeno „Revizija nadomestila za parlamentarne pomočnike“.**

2. **Parlament nosi svoje stroške in stroške Ciarána Tolanda.**

3. **Kraljevina Danska, Republika Finska in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.**

Forwood Dehousse Schwarcz

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 7. junija 2011.

Podpisi