Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MICHALA BOBEKA
od 21. rujna 2016.[1]

Predmet C-491/15 P

Typke
protiv

Komisije

„Žalba – Pristup dokumentima institucija – Uredba br. 1049/2001 – Natječaj Europskog ureda za odabir osoblja (EPSO) – Baze podataka – Zahtjev za tablicu s nizom anonimiziranih podataka – Pojam dokumenta – Novi ili postojeći dokument“

I – Uvod

1. Rainer Typke (žalitelj) sudjelovao je u pristupnim testovima za dva otvorena natječaja Europskog ureda za odabir osoblja (u daljnjem tekstu: EPSO). Nakon što je obaviješten o rezultatima koje je postigao, u skladu s Uredbom (EZ) br. 1049/2001 (u daljnjem tekstu: Uredba)[2] zatražio je uvid u tablicu s nizom anonimiziranih podataka u vezi s tim testovima kako bi otklonio sumnje u pogledu diskriminacije. Europska komisija odbila je njegove zahtjeve za pristup tim podacima. Žalitelj je protiv Komisijine odluke podnio tužbu Općem sudu.

2. Ovom žalbom žalitelj pobija presudu Općeg suda kojom je njegova tužba odbijena. Žalitelj posebno osporava zaključak Općeg suda prema kojem traženi dokument nije postojao kao i zaključak da prema Uredbi br. 1049/2001 EPSO nije bio dužan sastaviti novi dokument.

3. U skladu sa zahtjevom Suda, ovo mišljenje usredotočeno je na tumačenje pojma „postojeći dokument” u odnosu na elektroničke baze podataka, što je i ključno pravno pitanje koje se postavlja u ovom predmetu.

II – Pravni okvir

4. Cilj je Uredbe br. 1049/2001 uvesti transparentnost u rad institucija Europske unije, čime se u djelo provodi načelo otvorenosti, zajamčeno člankom 1. stavkom 2. UEU-a.

1 — Izvorni jezik: engleski

2 — Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.)

5. Članak 2. Uredbe nosi naslov „Korisnici i područje primjene”. Člankom 2. stavkom 1. predviđeno je da „[s]vaki građanin Unije i svaka fizička ili pravna osoba s boravištem ili registriranim sjedištem u državi članici ima pravo na pristup dokumentima institucija, podložno načelima, uvjetima i ograničenjima utvrđenim ovom Uredbom”. Sukladno članku 2. stavku 3., „[t]a se Uredba primjenjuje na sve dokumente koje čuva pojedina institucija, to jest dokumente koje je sastavila ili zaprimila i koje posjeduje, koji se odnose na sva područja aktivnosti Europske unije”.

6. U članku 3. nalazi se nekoliko definicija. U članku 3. točki (a) posebno stoji da „‚dokument' znači svaki sadržaj neovisno o mediju (pisan na papiru ili pohranjen u elektroničkom obliku ili kao zvučni, vizualni ili audiovizualni zapis) koji se odnosi na politike, aktivnosti i odluke iz područja nadležnosti neke od institucija”.

7. U članku 6. propisana su pravila u vezi sa zahtjevima za pristup dokumentima. U skladu s tom odredbom:

„1. Zahtjevi za pristup dokumentima daju se u pisanom obliku, uključujući elektronički oblik, na jednom od jezika iz članka 314. Ugovora o EZ-u i dovoljno određeni da instituciji omogućuju identifikaciju dokumenta. Podnositelj zahtjeva nije dužan navesti razloge za podnošenje zahtjeva.

2. Ako zahtjev nije dovoljno određen, institucija je dužna tražiti pojašnjenje od podnositelja zahtjeva i u tome mu pomaže, npr., pružanjem informacija o uporabi javnih registara dokumenata.

3. U slučaju zahtjeva koji se odnose na vrlo opsežan dokument ili na velik broj dokumenata, nadležna institucija se može neformalno savjetovati s podnositeljem zahtjeva kako bi pronašla povoljno rješenje.

4. Institucije su dužne građanima pružiti informacije i pomoći im uputama o tome kako i gdje mogu podnijeti zahtjeve za pristup dokumentima.”

8. I na kraju, člankom 10. uređeni su praktični detalji konkretnog pristupa dokumentima nakon prihvaćanja zahtjeva. Prema članku 10. stavku 1., „[p]odnositelj zahtjeva ima pristup dokumentima uvidom u dokumente na licu mjesta ili primitkom preslike, uključujući, ako su dostupne, preslike u elektroničkom obliku, ovisno o izboru podnositelja zahtjeva. […]”. Sukladno članku 10. stavku 3., „[d]okumenti se dostavljaju u postojećoj verziji i obliku (uključujući elektronički ili neki drugi oblik kao što je Brailleovo pismo, uvećan tisak ili vrpca), vodeći pritom računa o izboru podnositelja zahtjeva”.

III – Činjenično stanje i glavni postupak

9. R. Typke član je osoblja Europske komisije. Sudjelovao je na pristupnim testovima dvaju otvorenih natječaja za zapošljavanje dužnosnika razreda AD5 i AD7. Nakon što je obaviješten o rezultatima, žalitelj je EPSO-u podnio dva uzastopna zahtjeva za pristup dokumentima kako bi provjerio jesu li navedeni testovi provedeni na način koji je u skladu s načelom jednakog postupanja. Žalitelj je posebice sumnjao da su pogreške u prijevodu mogle imati negativan utjecaj na određene jezične skupine.

10. U prvom zahtjevu (postupak Gestdem 2012/3258) žalitelj je tražio uvid u „tablicu” s nizom anonimiziranih podataka o testovima kojima je pristupilo približno 45 000 kandidata. Te tablice navodno su sadržavale informacije u obliku identifikatora za svakog kandidata koji su povezivali kandidata i pitanja koja je trebao odgovoriti; identifikatore za svako postavljeno pitanje bez otkrivanja njihova sadržaja; vrstu pitanja; jezik na kojem je svako pojedino pitanje postavljeno kandidatu i vrijeme koje je kandidatu bilo potrebno da odgovori na svako pojedino pitanje.

11. Šest mjeseci kasnije, u drugom zahtjevu (postupak Gestdem 2013/0068), žalitelj nije zahtijevao tablicu sa svim traženim informacijama. Naprotiv, taj je put tražio uvid u dijelove dokumenata koji postoje u elektroničkom obliku, a koji su navodno sadržavali informacije istovjetne onima koje su obuhvaćene prvim zahtjevom kao i naznaku razine težine svakog pitanja postavljenog svakom kandidatu.

12. Što se tiče prvog postupka, EPSO je 9. kolovoza 2012. odbio prvi zahtjev. EPSO je priznao da posjeduje navedene informacije. Međutim, izjavio je da traženi dokument ne postoji. Žalitelj je potom, sukladno članku 7. stavku 2. Uredbe br. 1049/2001, podnio ponovni zahtjev tražeći od institucije da preispita svoje stajalište. Glavno tajništvo Komisije u biti je potvrdilo EPSO-ovo stajalište. Prema njegovu mišljenju, EPSO prema Uredbi br. 1049/2001 nije bio dužan kompilirati informacije pohranjene u različitim bazama podataka.

13. Što se tiče drugog postupka, EPSO nije odgovorio na drugi žaliteljev zahtjev. Slijedom toga, žalitelj je Komisiji podnio ponovni zahtjev.

14. Komisija je odlukom od 5. veljače 2013. („prva sporna odluka”) odbila ponovni zahtjev u prvom postupku uz sljedeće obrazloženje: kao prvo, traženi dokument ne postoji. Izrada zatražene tablice uključivala bi ne samo izdvajanje informacija koje se odnose na desetke tisuća testova uključenih u različite baze podataka nego i povezivanje tih informacija s drugim bazama podataka, kao što je to opća baza pitanja. Kao drugo, ostvarivanje pristupa takvom dokumentu podrazumijevalo bi prekomjerno administrativno radno opterećenje.

15. Mjesec dana kasnije, Komisija je dopisom od 13. ožujka 2013. donijela „drugu pobijanu odluku”. U tom dopisu Komisija se nije osvrnula na meritum drugog ponovnog zahtjeva. Stoga je žalitelj, na temelju članka 8. stavka 3. navedene uredbe, taj dopis shvatio kao negativan odgovor na ponovni zahtjev u drugom postupku. Komisija je zatim 27. svibnja 2013., izvan propisanog roka, donijela izričitu odluku o odbijanju u tom postupku.

IV – Pobijana presuda i postupak pred Sudom

16. Pred Općim sudom R. Typke je zahtijevao poništenje prve i druge odluke jer krše Uredbu br. 1049/2001. Komisija je od Općeg suda zahtijevala da utvrdi da se postupak obustavlja u dijelu koji se odnosi na poništenje druge pobijane odluke, s obzirom na usvajanje izričite odluke o odbijanju od 27. svibnja 2013. u drugom postupku. Komisija je također od Općeg suda zahtijevala da odbije tužbu u dijelu koji se odnosi na prvu pobijanu odluku.

17. Opći sud prihvatio je Komisijine argumente [3]. Obustavio je postupak za poništenje prešutne odluke o odbijanju pristupa u drugom postupku (točka 1. izreke pobijane presude), odbio je tužbu u dijelu koji se odnosi na prvu pobijanu odluku (točka 2. izreke) te je R. Typkeu naložio snošenje troškova (točka 3. izreke). Opći sud osobito je zaključio da traženi dokument u prvom postupku nije postojeći dokument u pogledu kojeg se može zahtijevati pristup prema Uredbi br. 1049/2001.

18. Pred Sudom žalitelj tvrdi da treba ukinuti točke 2. i 3. izreke pobijane presude. Smatra da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava i da je iskrivio dokaze kada je utvrdio da žalitelj u prvom postupku nije zahtijevao pristup postojećim dokumentima. Usto, žalitelj zahtijeva poništenje odluke koju je donijelo Glavno tajništvo Europske komisije u prvom postupku (Gestdem 2012/3258).

19. U srži predmetne žalbe stoji navodna pogreška koja se tiče prava u pogledu tumačenja pojma „postojeći dokument” kada je riječ o elektroničkim bazama podataka. U tom pogledu žalitelj ističe jedan žalbeni razlog, iznesen u dva povezana dijela.

3 — Presuda od 2. srpnja 2015., Typke/Komisija (T-214/13, EU:T:2015:448)

20. Kao prvo, žalitelj tvrdi da je Opći sud pogrešno protumačio Uredbu br. 1049/2001, a osobito njezin članak 3. točku (a) i članak 4. stavak 6. Smatra da je pogrešno pretpostavio da primjena tih odredbi na relacijske baze podataka zahtijeva razlikovanje između djelomičnog pristupa dokumentima pohranjenima u relacijskoj bazi podataka i temeljnog pristupa podacima koji su sadržani u takvoj bazi podataka.

21. Kao drugo, žalitelj smatra da je Opći sud pogrešno utvrdio da se podnositeljev zahtjev nije odnosio na postojeći dokument i da ni na koji način nije bio obuhvaćen područjem primjene te uredbe. Žalitelj osobito tvrdi da je tražena kompilacija podataka dokument u smislu Uredbe, s obzirom na to da se može dobiti pretraživanjem baze podataka uz pomoć alata za pretraživanje koji su dostupni za konkretnu bazu podataka. Uredba br. 1049/2001 iz svojeg područja primjene ne isključuje zahtjev za pristup relacijskoj bazi podataka koji podrazumijeva obavljanje pretraga na strukturiranom jeziku upita (*Structured Query Language* ili SQL) koje institucija od koje se podaci traže nije prethodno unaprijed programirala ili ih nije na uobičajen način primjenjivala na baze podataka o kojima je riječ u tom slučaju. Štoviše, žalitelj smatra da je pobijana presuda protivna korisnom učinku (*effet utile*) Uredbe. Time bi pristup zapravo bio ograničen na podatke koje je EPSO *ex ante* odlučio priopćiti općoj javnosti. Institucije bi čak mogle namjerno spriječiti pristup bazama podataka.

22. U svojem odgovoru Komisija posebice tvrdi da je Opći sud pravilno primijenio pojam „postojeći dokument”. Ona smatra da se jedino dobiveni rezultati prethodno provedenih pretraga SQL mogu smatrati postojećim dokumentom. Traženi dokument koji zahtijeva provedbu novih pretraga SQL ne može se dobiti uobičajenim ili rutinskim pretraživanjem u smislu presude Dufour [4]. Nadalje, koristan učinak Uredbe ne bi bio ugrožen jer njezin cilj nije ispunjavanje općih potreba građana za informacijama. Prema Komisijinu mišljenju, žalitelj nije podnio dokaze koji bi upućivali na to da je Komisija ikad namjerno obrisala naredbe SQL kako bi sakrila neki dokument. Stoga Komisija od Suda zahtijeva da odbije žalbu i naloži žalitelju snošenje troškova.

V – Ocjena

23. Mišljenje ću izložiti na sljedeći način. Kao prvo, ispitat ću pojam „dokument” u kontekstu elektroničkih baza podataka radi tumačenja Uredbe br. 1049/2001 (dio A). Kao drugo, razmotrit ću što u tom istom kontekstu znači „postojeći dokument”, za razliku od sastavljanja „novog” dokumenta (dio B). Kao treće, u vezi s konkretnim slučajem, provjerit ću može li se tablica koju je žalitelj tražio smatrati „postojećim dokumentom” (dio C).

A – *Pojam dokumenta i načini uvida u digitalnom dobu*

24. Uredba br. 1049/2001 konkretizacija je načela otvorenosti, zajamčenog člankom 1. drugim stavkom UEU-a [5]. Njezin je cilj dati najveću moguću važnost pravu javnog pristupa dokumentima [6], kako bi se povećala transparentnost u radu Unijinih institucija, čime bi one stekle veći legitimitet i postale odgovornije građanima [7].

25. Radi ostvarenja tih ciljeva, zakonodavac je u članku 3. točki (a) Uredbe usvojio vrlo široku definiciju pojma „dokument”. Sukladno toj odredbi, „‚dokument’ znači svaki sadržaj neovisno o mediju (pisan na papiru ili pohranjen u elektroničkom obliku ili kao zvučni, vizualni ili audiovizualni zapis) koji se odnosi na politike, aktivnosti i odluke iz područja nadležnosti neke od institucija”.

4 — Presuda od 26. listopada 2011., Dufour/ESB (T-436/09, EU:T:2011:634, t. 153.)

5 — Vidjeti uvodnu izjavu 1., kako je tumačena presudom od 21. srpnja 2011., Švedska/MyTravel i Komisija (C-506/08 P, EU:C:2011:496, t. 72.).

6 — Vidjeti uvodnu izjavu 4., kako je osobito tumačena presudama od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco/Vijeće (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, t. 33.) i od 21. rujna 2010., Švedska i dr./API i Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, t. 69.).

7 — Vidjeti uvodne izjave 2. i 3. Vidjeti također osobito presudu od 18. prosinca 2007., Švedska/Komisija (C-64/05 P, EU:C:2007:802, t. 54.).

26. U skladu s tom širokom definicijom, dokument može biti: *svaki* sadržaj, *svaki* medij, u pogledu *svake* aktivnosti Unijinih institucija.

27. Analogijom, slično, široko razumijevanje pojma „dokument" nalazi se i u Direktivi 2003/98/EZ[8]. U njezinu članku 2. točki 3. „dokument" je definiran kao „svaki sadržaj bez obzira na medij (napisan na papiru ili pohranjen u elektroničkom obliku ili kao vizualni ili audiovizualni zapis)" ili svaki dio takvog sadržaja. U uvodnoj izjavi 11. te direktive dodaje se da „dokument" može biti „svako predstavljanje akata, činjenica ili informacija, kao i svako sastavljanje tih akata, činjenica ili informacija, na bilo kojemu sredstvu (pisano na papiru, pohranjeno u elektroničkom obliku ili kao zvučni, vizualni ili audiovizualni zapis) u posjedu tijelâ javnog sektora".

28. Stoga je očito da dokument za potrebe Uredbe br. 1049/2001 može biti gotovo sve: bilo koji podatak, skup podataka ili kompilacija informacija.

29. Međutim, unatoč svakako širokom pojmu „dokument", njegovo je značenje prilično nejasno kada je riječ o elektroničkim bazama podataka i/ili dokumentima koji su pohranjeni u tim bazama podataka. Obuhvaća li taj pojam sve vrste podataka koji su kodirani u bazi podataka? Treba li dopustiti pristup bilo kojoj kombinaciji podataka koju je složenim pretragama moguće dobiti iz baza podataka?

30. Osim jedne presude Općeg suda[9], u aktualnoj sudskoj praksi Unije teško je pronaći neku naznaku u pogledu definicije „dokumenta" u kontekstu elektroničkih baza podataka. Međutim, na temelju korisnih uputa iz presude Općeg suda kao i teksta i smisla Uredbe, predlažem da se najmanje tri vrste informacija sadržanih u elektroničkim bazama podataka smatraju „dokumentom" za potrebe Uredbe br. 1049/2001:

— pojedinačni unosi koji čine prepoznatljivu semantičku jedinicu u sklopu šire baze ili skupa podataka,

— neobrađeni podaci sadržani u bazi ili skupu podataka ili u njihovu određenom segmentu ili

— cijela baza ili skup podataka.

31. Smatram da se općenito jedna vrsta informacija ili sve tri mogu smatrati dokumentima u smislu članka 3. točke (a) Uredbe. Jesu li te informacije „dokumenti" u točno određenom slučaju ne može se apstraktno propisati. To će ovisiti o više varijabli, posebice o specifičnoj vrsti i strukturi konkretne baze podataka i o tome kako je konkretan zahtjev sročen u pojedinom slučaju. Naravno, postoji golema razlika između, s jedne strane, obične tablice s deset redova i dva stupca u kojoj se nalaze samo brojke i, s druge strane, složene relacijske baze podataka s opsežnim kodiranjem koje je potrebno radi strukturiranja neobrađenih podataka i koja se može voditi na nekoliko poslužnika.

32. Međutim, treba dati nekoliko općih napomena kako bi se taj (barem na prvi pogled) širok pojam „dokument" stavio u primjeren kontekst kada je riječ o elektroničkim bazama podataka.

33. Jasno je da to što se neka zbirka informacija smatra „dokumentom" prema Uredbi ne znači automatski da postoji pravo na *pristup* tom dokumentu. Također nije sporno da se pristup dokumentima može zakonito ograničiti zbog bitnih ili praktičnih razloga. Štoviše, te dvije vrste razloga međusobno se ne isključuju.

8 — Direktiva 2003/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. studenoga 2003. o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (SL 2003., L 345, str. 90.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 141.), kako je izmijenjena Direktivom 2013/37/EU (SL 2013., L 175, str. 1).

9 — Vidjeti presudu od 26. listopada 2011., Dufour/ESB (T-436/09, EU:T:2011:634).

34. S jedne strane, pristup se može ograničiti, pa čak i zabraniti, zbog bitnih razloga. U članku 4. Uredbe daje se popis tih razloga. To su zakonita izuzeća od (potpunog) pristupa dokumentima. Ta bitna izuzeća odnose se na nekoliko važnih razloga ili vrijednosti, poput javnog interesa [10], privatnosti i integriteta pojedinca i zaštite osobnih podataka [11] te prava intelektualnog vlasništva [12].

35. Međutim, valja jasno naglasiti da postojanje takvog izuzeća u konkretnom slučaju nema utjecaja na samu definiciju pojma „dokument". To se osobito odražava u tome da se postupak ostvarivanja pristupa dokumentima sastoji od dviju različitih etapa koje treba samostalno ocijeniti [13]. Kao prvo, je li riječ o dokumentu u smislu članka 3. točke (a) Uredbe? Kao drugo, postoji li koji od bitnih razloga koji opravdavaju ograničavanje ili čak uskraćivanje pristupa? Izuzeća su različita od definicija. Postojanje mogućih izuzeća ne bi trebalo sužavati opseg pojma „dokument". Drugim riječima, nije dopušteno retrogradno zaključivanje: to što se cijelom dokumentu ili njegovu dijelu ne može pristupiti zbog toga što se primjenjuje neko od izuzeća iz članka 4. ne znači da nije riječ o „dokumentu".

36. S druge strane, pristup „dokumentu" može se ograničiti zbog praktičnih razloga. Tri takva razloga spomenut će se kao osobito važna u kontekstu pristupa elektroničkim dokumentima.

37. Kao prvo, pristup ovisi o podnošenju točno određenog zahtjeva. Podnositelj zahtjeva općenito mora odrediti koji točno „dokument" traži. Taj uvjet proizlazi iz članka 6. stavaka 1. i 2. Uredbe. U skladu s tim odredbama, zahtjevi za pristup dokumentima moraju biti „dovoljno određeni da instituciji omogućuju identifikaciju dokumenta […] Ako zahtjev nije dovoljno određen, institucija je dužna tražiti pojašnjenje od podnositelja zahtjeva i u tome mu pomaže, npr., pružanjem informacija o uporabi javnih registara dokumenata".

38. Dakako, uvjet određenosti zahtjeva može stvarati praktičan problem u slučajevima u kojima podnositelj zahtijeva pristup bazama podataka ili neobrađenim podacima a da ne poznaje točnu strukturu konkretne baze podataka. U takvim slučajevima možda bi veći naglasak trebalo staviti na obvezu iz članka 6. stavka 2. Uredbe, prema kojoj je institucija dužna razumno pomoći podnositelju zahtjeva u pojašnjenju njegova zahtjeva. U svakom slučaju, podnositelj zahtjeva uvijek može podnijeti novi zahtjev za pristup dokumentima nakon što bude imao bolja saznanja o strukturi konkretne baze podataka do kojih je došao na temelju prethodnih odbijenih zahtjeva.

39. Kao drugo, veličina dokumenta ne utječe na to je li riječ o „dokumentu". To ipak može utjecati na konkretan način na koji se omogućuje pristup. To proizlazi iz članka 6. stavka 3. i također iz članka 10. stavka 1. Uredbe br. 1049/2001. Prvom navedenom odredbom predviđeno je da se nadležna institucija može neformalno savjetovati s podnositeljem zahtjeva kako bi pronašla povoljno rješenje [14] u slučaju zahtjeva koji se odnose na vrlo opsežan dokument ili na velik broj dokumenata. U drugoj navedenoj odredbi navodi se niz metoda pomoću kojih se može ostvariti pristup dokumentima, poput uvida u dokumente na licu mjesta (osobito ako je riječ o opširnim ili osjetljivim dokumentima).

10 — Vidjeti članak 4. stavak 1. točku (a) Uredbe.

11 — Vidjeti članak 4. stavak 1. točku (b) Uredbe.

12 — Vidjeti članak 4. stavak 2. Uredbe.

13 — Vidjeti u tom smislu presude od 2. listopada 2014., Strack/Komisija (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, t. 40.) i od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco/Vijeće (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, t. 35.-36.).

14 — To rješenje može se odnositi samo na sadržaj ili broj dokumenata na koje se zahtjev odnosi. Vidjeti presudu od 2. listopada 2014., Strack/Komisija (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, t. 26.).

40. Obje odredbe jasno pokazuju da Uredba br. 1049/2001 uređuje pravo na *pristup* dokumentima, a ne nužno i pravo na *dobivanje* primjeraka dokumenata. Obje su odredbe vrlo važne za elektroničke dokumente, u odnosu na koje se ne mogu automatski primijeniti neka od „fizičkih" ograničenja u pogledu toga koliko se razumno može tražiti zahtjevom za pristup [15]. Te odredbe podrazumijevaju da se u pogledu količine primjeraka elektroničkih dokumenata koji se mogu dobiti od javne uprave mogu postaviti neke razumne i proporcionalne granice.

41. Kao treće, administrativno opterećenje do kojeg dolazi zbog dopuštanja pristupa dokumentima također može biti od utjecaja. Institucije se moraju pobrinuti za to da se omogući nekakav pristup „dokumentu" koji je obuhvaćen Uredbom br. 1049/2001, osim ako, u doista iznimnim okolnostima, radno opterećenje postaje neproporcionalno [16]. Institucije smiju odvagivati između interesa podnositelja zahtjeva i radnog opterećenja do kojeg dolazi zbog obrade tog zahtjeva kako bi zaštitile interese dobre uprave [17].

B – *Postojeći dokument*

42. Sukladno Uredbi br. 1049/2001, pojam „dokument", koji uključuje i dokumente u elektroničkom obliku, je širok. Međutim, Sud je izrazio stajalište prema kojem se pravo na pristup „dokumentima" koje neka institucija posjeduje primjenjuje samo na *postojeće* dokumente koje ta institucija posjeduje [18].

43. Ograničenje pristupa samo na „postojeće dokumente" jasno proizlazi iz teksta i smisla Uredbe. Što se tiče teksta, u skladu s člankom 6. stavkom 1. Uredbe, podnositelj zahtjeva mora točno naznačiti koji dokument traži „da instituciji omogući[i] *identifikaciju dokumenta*" [19]. Isto tako, u skladu s člankom 10. stavkom 3., „[d]okumenti se dostavljaju *u postojećoj verziji i obliku*" [20]. Tekst tih odredbi pokazuje da je pristup dokumentima ograničen samo na *postojeće* dokumente.

44. Smisao je Uredbe povećanje transparentnosti. Transparentnost od institucija zahtijeva da omoguće pristup dokumentima koje posjeduju. Kao što to Komisija tvrdi u ovom predmetu, svrha je transparentnosti da građanin bude stavljen u isti položaj kao dužnosnik institucija. Slijedom toga, i građani i službenici načelno imaju pristup istim dokumentima. To u praksi znači da građanin može čitati iste datoteke i dokumente kao i neki dužnosnik koji radi u institucijama Europske unije, bilo na papiru, bilo na zaslonu, na licu mjesta ili na drugoj, daljoj lokaciji. Nasuprot tomu, Uredba se ne može tumačiti na način da se od institucija može zahtijevati da sastavljaju dokumente kojima već ne raspolažu.

45. Međutim, u kontekstu elektroničkih baza podataka, razlika između „postojećeg" i „novog" dokumenta nije tako jasna. Kada je riječ o papiru, možda je katkad i teško dokazati je li neki konkretan tekst ili njegov dio negdje već napisan, ali to nije problem ako se utvrdi da takav dokument fizički postoji. Međutim, kada je riječ o elektroničkim bazama podataka, izraz „postojeći dokument" teže je predočiti. Ovisno o njezinoj strukturi i internoj organizaciji, iz elektroničke baze podataka može se preuzeti mnogo informacija, često i uz vrlo malen napor. Poput gledanja kroz kaleidoskop, malen zaokret (naredba ili klik) može potpuno promijeniti sliku. Međutim, pitanje je je li konkretan „dokument" s konkretnom konfiguracijom podataka postojao prije tog klika, pa je prema tome riječ o „postojećem dokumentu" u pogledu kojeg podnositelj može zahtijevati pristup, ili klikom nastaje „novi dokument", koji nije obuhvaćen podnositeljevim pravom na pristup.

15 — Vidjeti posljednju rečenicu članka 10. stavka 1. Uredbe, u kojoj se navodi da se kopije koje iznose *manje* od 20 stranica formata A4 ne naplaćuju.

16 — Vidjeti presudu od 2. listopada 2014., Strack/Komisija (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, t. 28.).

17 — Vidjeti presudu od 2. listopada 2014., Strack/Komisija (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, t. 27.).

18 — Vidjeti presudu od 2. listopada 2014., Strack/Komisija (C-127/13 P, EU:C:2014:2250).

19 — Moje isticanje

20 — Moje isticanje

46. Iako u ovom dijelu ne želim ući u duboku ontološku raspravu o naravi bitka i postojanja, vjerujem da je jasno da u odnosu na takav raznovrstan tehnološki kontekst *statičko* razlikovanje „postojećih" i „novih" dokumenata – koje postoji u odnosu na materijalni, papirnati medij – nije od velike pomoći. U slučaju uskog tumačenja, moguće je da dokument koji se može vrlo lako izraditi iz baze podataka u trenutku podnošenja zahtjeva za pristup ne postoji u toj konkretnoj konfiguraciji. Međutim, izvorni podaci koji su potrebni za njegovo sastavljanje sadržani su u većem skupu podataka. Stoga bi se u konkretnom kontekstu elektroničkih baza podataka analiza koja se tiče razlikovanja „postojećih" i „novih" dokumenata možda trebala usredotočiti na ocjenjivanje stupnja *dinamičke*, kreativne strane postupka stvaranja traženog dokumenta.

47. Prema mojem mišljenju, pojam „postojeći dokument" u kontekstu elektroničkih baza podataka mogao bi se razgraničiti na dva načina: pozitivno i negativno. Pozitivna definicija analogijom se može povezati s pravom intelektualnog vlasništva *sui generis*[21]. To znači da će se u kontekstu elektroničkih baza podataka dokument smatrati „novim" ako zahtijeva *znatno ulaganje* koje bi izmijenilo samu bazu podataka. Drugim riječima, količina posla koja je potrebna za sastavljanje traženog dokumenta u obliku baze podataka ili skupa podataka toliko je velika da zapravo podrazumijeva različitu, što znači novu bazu ili skup podataka.

48. Postojanje takvog znatnog ulaganja mora se ocijeniti posebno u svakom pojedinom slučaju, na temelju konkretnih činjenica. Međutim, zorni primjeri mogli bi se odnositi na situacije u kojima bi za sastavljanje traženog dokumenta trebalo dodati nove vrijednosti (polja, indekse, identifikatore itd.) koje se ne nalaze u postojećoj bazi podataka ili u kojima bi trebalo provesti složene pretrage i operacije između više baza podataka ili pak situacije u kojima bi sastavljanje traženog dokumenta zahtijevalo znatne izmjene u strukturi same baze podataka, poput njezina novog kodiranja ili indeksiranja. U svim tim primjerima, koji nisu jedini niti se međusobno isključuju, bilo bi jasno da bi postupanje u skladu sa zahtjevom za pristup informacijama podrazumijevalo sastavljanje „novog dokumenta".

49. U skladu s negativnom definicijom, „novi dokument" u smislu Uredbe ne bi nastao ako bi se samo brisali ili filtrirali neki od postojećih podataka (uključujući i njihovo anonimiziranje) iz baze ili skupa podataka. Ovisno o točnoj strukturi baze podataka, takve operacije načelno ipak ne mogu zahtijevati znatno (intelektualno) ulaganje pa onda i ne dovode do stvaranja „novog dokumenta", nego je isključivo riječ o preuređenju postojećeg.

50. Primjeri u sklopu negativne definicije uključuju uobičajene ili rutinske pretrage koje se mogu provesti pomoću alata za pretraživanje koji su na raspolaganju za tu bazu podataka[22]. Međutim, brisanje ili filtriranje nekih od podataka unutar postojeće baze podataka također ne podrazumijeva stvaranje „novog dokumenta". Anonimiziranje je, prema mojem mišljenju, u pravilu radnja filtriranja ili brisanja. Osim ako provedba te radnje zahtijeva promjene u strukturi baze podataka, anonimiziranje ne stvara dodanu vrijednost, s obzirom na to da se samo određene informacije uklanjaju iz baze podataka.

51. Kao zaključak ovog dijela, valja otvoreno priznati da se gore prikazanim stajalištem predlaže šire tumačenje pojma „postojeći dokument" u kontekstu elektroničkih baza podataka. Kao što je to već objašnjeno, razlozi su tehničke naravi jer, u odnosu na materijalni, papirnati medij, mnogo se toga više i s većom lakoćom može napraviti u kontekstu elektroničkih baza podataka. Stoga se pojam „postojeći dokument" ne bi smio usredotočiti na statičko, fizičko postojanje dokumenta u trenutku podnošenja zahtjeva, nego na pitanje koliki je opseg kreativnog postupka potrebnog za sastavljanje traženog

21 — *Direktiva 96/9/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 1996. o pravnoj zaštiti baza podataka (SL 1996., L 77, str. 20.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 24., str. 36.). Konkretno, prema članku 7., „[d]ržave članice omogućuju stvaratelju baze podataka, koji pokaže da je došlo do kvalitativnog i/ili kvantitativnog znatnog ulaganja u postizanje, verifikaciju ili predstavljanje njezina sadržaja, pravo sprečavanja izvlačenja i/ili ponovnog korištenja cjelokupnoga ili znatnog dijela, kvalitativno ili kvantitativno, sadržaja takve baze podataka". Vidjeti osobito presude od 9. studenoga 2004., Fixtures Marketing (C–338/02, EU:C:2004:696, t. 19. et seq.); od 15. siječnja 2015., Ryanair, (C-30/14, EU:C:2015:10, t. 34.); i od 19. prosinca 2013., Innoweb, (C-202/12, EU:C:2013:850, t. 36.).*

22 — U smislu presude od 26. listopada 2011., Dufour/ESB (T-436/09, EU:T:2011:634, t. 150. i 153.)

dokumenta. Stoga u praksi i možda protivno svakodnevnom govoru, mjerilo znatnog ulaganja u kontekstu elektroničkih baza podataka znači da pojam „postojeći dokument" obuhvaća dokumente koji možda ne postoje u konkretnom obliku ili konfiguraciji u trenutku podnošenja zahtjeva za pristup informacijama, ako ih se može izraditi jednostavnom, mehaničkom radnjom.

C – *Primjena na predmetni slučaj*

52. Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, sada ću razmotriti pitanje je li tablica koju je podnositelj tražio prvim zahtjevom „dokument" u smislu Uredbe br. 1049/2001, a što je i predmet ove žalbe.

53. Kao što je to naveo Opći sud [23], R. Typke prvim je zahtjevom tražio točno određenu tablicu sa sljedećim informacijama:

— „oznaku svakog kandidata, koja ga ne smije označavati po imenu, nego ga dovesti u vezu s pitanjima na koja je morao odgovoriti;

— oznaku svakog postavljenog pitanja, bez otkrivanja njegova sadržaja;

— kategoriju pitanja u koju je spadalo svako postavljeno pitanje, odnosno pitanje verbalnog zaključivanja, apstraktnog zaključivanja, numeričkog zaključivanja i situacijskog prosuđivanja;

— jezik na kojem je svako pitanje postavljeno svakom kandidatu;

— naznaku moguće neutralizacije nekih pitanja;

— oznaku očekivanog odgovora koja, bez otkrivanja sadržaja pitanja, mora biti istovjetna za istu kombinaciju pitanja i odgovora; tužitelj s tim u vezi navodi da, ako očekivani odgovori nisu bili prikazani u istom redoslijedu svim kandidatima, treba osigurati da se ista oznaka koristi za svaki očekivani odgovor; također je naveo da je za pitanja situacijskog prosuđivanja trebalo naznačiti cijeli očekivani odgovor, odnosno najbolju i najgoru opciju;

— odgovor svakog kandidata na svako pitanje, podrazumijevajući, međutim, da tužitelj nije želio saznati sadržaj odgovora, već samo identificirati ispravne ili pogrešne odgovore kandidata; tužitelj s tim u vezi navodi, s jedne strane, da se u slučaju da kandidat nije odgovorio na pitanje trebala primjenjivati zasebna oznaka i, s druge strane, da je za pitanja situacijskog prosuđivanja trebao biti naznačen cijeli odgovor;

— naposljetku, vrijeme koje je svaki kandidat posvetio odgovaranju na svako pitanje."

54. Opći sud zaključio je da bi sastavljanje takve tablice podrazumijevalo stvaranje novog dokumenta. Žaliteljev zahtjev podrazumijevao bi „računalno programiranje, odnosno razvoj novih pretraga SQL, a time i stvaranje novog rezultata pretrage u bazi podataka […] [Međutim,] radnje koje bi uključivale to programiranje […] ne mogu se smatrati uobičajenim ili rutinskim pretraživanjem predmetne baze podataka koje se obavlja pomoću alata za pretragu dostupnih Komisiji za tu bazu podataka" [24].

55. Žalitelj u žalbi u biti zastupa stajalište prema kojem je oblikovanje novih pretraga SQL, koje bi stvorile dokument u obliku tablice u kojoj bi se izrazile sve informacije koje je posebno zahtijevao, uobičajeno ili rutinsko pretraživanje pa stoga ne podrazumijeva stvaranje novog dokumenta.

23 — Presuda od 2. srpnja 2015., Typke/Komisija (T-214/13, EU:T:2015:448, t. 4.)

24 — Vidjeti presudu od 2. srpnja 2015., Typke/Komisija (T-214/13, EU:T:2015:448, t. 67. do 68. i 62. do 64.).

56. Prema mojem mišljenju, na temelju činjenica koje je Opći sud utvrdio u vezi s vrstom baze podataka kojom se Komisija služi i na temelju toga kako je prvi žaliteljev zahtjev sročen proizlazi da bi EPSO doista morao napraviti novi dokument kako bi ispunio žaliteljev konkretan zahtjev.

57. Bez potrebe za ulaženje u činjeničnu analizu u pogledu toga koje su pretrage SQL unaprijed programirane i koju je razinu sposobnosti programiranja moguće očekivati od korisnika i/ili administratora relacijskih baza podataka, čini mi se da bi sastavljanje konkretne tablice koju je žalitelj tražio zahtijevalo znatno ulaganje u smislu u kojem je opisano u prethodnom dijelu mišljenja. Konkretno, kao što je to Opći sud podrobno opisao, odabranim poljima baze podataka trebalo bi dodati nove identifikatore, što bi podrazumijevalo veliku količinu kodiranja, pa možda čak i indeksiranja, i to u pogledu nekoliko baza podataka.

58. Zbog toga smatram da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je zaključio da se zahtjev u prvom postupku nije odnosio na pristup „postojećem dokumentu”.

59. Valja dodati i dvije zaključne napomene. Kao prvo, čini se da u ovom slučaju postoji određena razlika između predmeta pojedinačnih zahtjeva koji su podneseni u dvama postupcima, pri čemu je žalitelj, kako proizlazi, različito sročio svoje zahtjeve u različitim etapama. Kao što je to naglašeno gore u točki 37. ovog mišljenja, podnositelj zahtjeva mora biti precizan u pogledu predmeta zahtjeva. S druge strane, ta relativna [25] strogost u pogledu definiranja predmeta zahtjeva ublažena je činjenicom da podnositelj može kasnije podnijeti novi zahtjev za pristup.

60. Kao drugo, valja podsjetiti da se tri vrste dokumenata u kontekstu elektroničkih baza podataka, navedene u točki 30. ovog mišljenja, međusobno ne isključuju. Stoga to što se konkretna kombinacija podataka koje je podnositelj tražio ne smatra „postojećim dokumentom” jer njegovo sastavljanje zahtijeva znatno ulaganje ne znači da podnositelj ne može dobiti tražene informacije podnošenjem novog zahtjeva koji bi se odnosio na pristup neobrađenim podacima, dijelu baze podataka ili cijeloj bazi podataka.

61. Stoga, otvoreno govoreći, nitko na temelju Uredbe nije ovlašten zahtijevati pristup dokumentu „po mjeri” podnositelja, sastavljenom prema njegovim specifikacijama, čime bi upravno tijelo zapravo postalo njegovom privatnom agencijom za istraživanje. Međutim, to ne znači da on sam ne smije provesti potrebne pretrage na temelju neobrađenih podataka ili skupa podataka. Kao što je to već istaknuto, institucije su dužne omogućiti pristup onomu što imaju. To ipak ne znači da su dužne sastavljati sadržajno nove dokumente prema željama „korisnika”.

62. Na kraju, alternativni pristup neobrađenim podacima uređen je istim pravilima i izuzećima koja su opisana u prvom dijelu ovog mišljenja. Konkretno, kada se omogućuje pristup većim skupovima podataka ili cijeloj bazi podataka, mora se voditi računa o zaštiti podataka i prava na privatnost drugih kandidata kao i prava intelektualnog vlasništva trećih osoba na softveru i programiranju sadržanom u toj bazi podataka. Ta razmatranja, zajedno s praktičnim razmatranjima u vezi s veličinom stvarno traženog dokumenta, određivat će konkretan način na koji pojedinac može pristupiti tim dokumentima (primjerice, hoće li se dati kopija dokumenta ili će biti moguć samo uvid na licu mjesta, po potrebi uz nadzor stručne osobe-informatičara i/ili zaštitara). Institucije trebaju odrediti prikladnu ravnotežu između suprotstavljenih interesa u kontekstu svakog pojedinog slučaja.

VI – Zaključak

63. Slijedom navedenoga i bez utjecaja na argument u pogledu iskrivljavanja dokaza, predlažem Sudu da odbije žalbu u pogledu pogrešaka koje se tiču prava na koje se poziva žalitelj.

25 — „Relativna” jer je prema članku 6. stavku 2. Uredbe br. 1049/2001 upravno tijelo dužno razumno pomoći u pojašnjavanju nedovoljno određenih zahtjeva.