Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MICHALA BOBKA,
predstavljeni 21. septembra 2016 [1]

Zadeva C-491/15 P

Typke
proti

Komisiji

„Pritožba — Dostop do dokumentov institucij — Uredba št. 1049/2001 — Natečaji Evropskega urada za izbor osebja (EPSO) — Zbirke podatkov — Zahteva za razpredelnico z vrsto anonimiziranih podatkov — Pojem dokument — Novi ali obstoječi dokument“

I – **Uvod**

1. Rainer Typke (pritožnik) se je udeležil pristopnih testov za dva javna natečaja Evropskega urada za izbor osebja (v nadaljevanju: EPSO). Potem ko je bil o svojih rezultatih obveščen, je v skladu z Uredbo (ES) št. 1049/2001 (v nadaljevanju: Uredba) [2] vložil prošnjo za dostop do razpredelnice z vrsto anonimiziranih podatkov iz testov, da bi preveril svoje sume o diskriminaciji. Evropska komisija je njegove prošnje za dostop do teh podatkov zavrnila. Pritožnik je odločbo Komisije izpodbijal pred Splošnim sodiščem.

2. Pritožnik s to pritožbo izpodbija sodbo Splošnega sodišča, s katero je bila njegova tožba zavrnjena. Natančneje, izpodbija ugotovitev Splošnega sodišča, da zaprošeni dokument ne obstaja, in ugotovitev, da Uredba št. 1049/2001 ne zavezuje EPSO, da izdela nov dokument.

3. V skladu z zaprosilom Sodišča se ti sklepni predlogi osredotočajo na razlago pojma „obstoječi dokument“ v zvezi z elektronskimi zbirkami podatkov, kar je temeljno pravno vprašanje v tej zadevi.

II – **Pravni okvir**

4. Namen Uredbe št. 1049/2001 je uvedba preglednosti pri delu institucij Evropske unije in s tem uveljavitev načela javnosti, zapisanega v členu 1(2) PEU.

5. Člen 2 Uredbe je naslovljen „Upravičenci in področje uporabe“. Člen 2(1) določa, da imajo „[v]si državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic […] pravico do dostopa do dokumentov institucij ob upoštevanju načel, pogojev in omejitev, določenih s to uredbo“. V skladu s členom 2(3) se „[t]a uredba […] uporablja za vse dokumente institucij, to je za dokumente, ki jih institucije pripravijo ali prejmejo in so v njihovi lasti, na vseh področjih delovanja Evropske unije“.

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331).

6. Člen 3 določa več opredelitev. Natančneje, člen 3(a) določa, da „‚dokument' pomeni neko vsebino ne glede na to, kakšen je njen medij (napisan[o] na papirju ali shranjen[o] v elektronski obliki ali kot zvočni, vizualni ali avdiovizualni zapis) o vprašanju, nanašajočem se na politiko, dejavnosti ali odločitve s področja odgovornosti institucije".

7. Člen 6 določa pravila o prošnjah za dostop do dokumenta. Ta člen določa:

„1. Prošnje za dostop do dokumenta se dajo v kakršni koli pisni obliki, vključno z elektronsko, v enem od jezikov, navedenih v členu 314 Pogodbe ES, in dovolj natančno, da lahko institucija ugotovi, za kateri dokument gre. Prosilec ni dolžan navesti razlogov za prošnjo.

2. Če prošnja ni dovolj natančna, institucija prosi prosilca, naj prošnjo razjasni, in mu pri tem pomaga, na primer tako, da mu zagotovi informacije o uporabi javnih registrov dokumentov.

3. Če se prošnja nanaša na zelo dolg dokument ali na veliko dokumentov, se lahko zadevna institucija s prosilcem neuradno posvetuje o primerni rešitvi.

4. Institucije dajo informacije in pomoč državljanom v zvezi s tem, kako in kje lahko vložijo prošnje za dostop do dokumentov."

8. Nazadnje, člen 10 obravnava podrobnosti dejanskega dostopa do dokumentov po ugoditvi prošnji. V skladu s členom 10(1) ima „[p]rosilec […] dostop do dokumentov, da jih pregleda na kraju samem ali da dobi kopijo, vključno z elektronsko kopijo, kjer je ta na voljo, skladno s svojimi željami […]". V skladu s členom 10(3) se „[d]okumenti […] pošljejo v obstoječi različici in formatu (elektronskem ali drugem formatu, kakršen je braille, široki tisk ali trak) glede na želje prosilca".

III – **Dejansko stanje in pravni postopki**

9. Rainer Typke je zaposlen pri Evropski komisiji. Udeležil se je pristopnih testov za dva javna natečaja EPSO za zaposlitev uradnikov v nazivu AD 5 oziroma AD 7. Pritožnik je, potem ko je bil o svojih rezultatih obveščen, pri EPSO vložil dve zaporedni prošnji za odobritev dostopa do dokumentov, da bi preveril, ali so bili testi, ki se jih je udeležil, organizirani skladno z načelom enakega obravnavanja. Pritožnik je zlasti sumil, da so napake v prevodih negativno vplivale na določene jezikovne skupine.

10. Pritožnik je v prvi prošnji (postopek GESTDEM 2012/3258) prosil za dostop do „razpredelnice", ki vključuje vrsto anonimnih podatkov iz testov, ki jih je opravljalo približno 45.000 kandidatov. Ta razpredelnica bi morala vključevati informacije v obliki oznake vsakega kandidata, na podlagi katere ga je mogoče povezati z vprašanji, na katera je moral odgovoriti, oznake vsakega postavljenega vprašanja, ne da bi bila razkrita vsebina vprašanja, kategorije vprašanja, jezika, v katerem je bilo vsako vprašanje postavljeno vsakemu kandidatu, in časa, ki ga je vsak kandidat porabil za odgovor na vsako vprašanje.

11. Pritožnik šest mesecev pozneje v drugi prošnji (postopek GESTDEM 2013/0068) ni prosil za eno razpredelnico, v kateri bi bile vse zaprošene informacije. Namesto tega je prosil le za dele obstoječih dokumentov v elektronski obliki, ki vsebujejo informacije, enake tistim iz njegove prve prošnje, ter navedbo o stopnji težavnosti vsakega vprašanja, postavljenega vsakemu kandidatu.

12. Kar zadeva prvi postopek, je EPSO prvo prošnjo zavrnil 9. avgusta 2012. EPSO je priznal, da je imel te informacije. Vendar je navedel, da zaprošeni dokument ne obstaja. Pritožnik je nato v skladu s členom 7(2) Uredbe št. 1049/2001 vložil potrdilno prošnjo, naj institucija ponovno preuči svoje stališče. Generalni sekretariat Komisije je v bistvu potrdil stališče EPSO. Pojasnil je, da Uredba št. 1049/2001 ne zavezuje EPSO, da opravi računalniške naloge, s katerimi bi zajela informacije iz različnih zbirk podatkov.

13. Kar zadeva drugi postopek, EPSO ni odgovoril na drugo prošnjo pritožnika. Nato je pritožnik pri Komisiji vložil potrdilno prošnjo.

14. Komisija je z odločbo z dne 5. februarja 2013 (v nadaljevanju: prva izpodbijana odločba) zavrnila potrdilno prošnjo v prvem postopku iz teh razlogov. Prvič, zaprošeni dokument ni obstajal. Izdelava zahtevane razpredelnice ne bi pomenila le zajema informacij o deset tisočih zadevnih testih iz različnih zbirk podatkov, temveč tudi informacij iz drugih zbirk podatkov, kot je splošna zbirka vprašanj. Drugič, dovolitev dostopa do takega dokumenta bi vključevala preveliko administrativno delovno obremenitev.

15. Komisija je mesec pozneje z dopisom z dne 13. marca 2013 sprejela „drugo izpodbijano odločbo“. V tem dopisu Komisija ni obravnavala vsebine druge potrdilne prošnje. Zato je pritožnik ob sklicevanju na člen 8(3) Uredbe dopis razlagal kot negativen odgovor na njegovo potrdilno prošnjo v drugem postopku. Komisija je nato 27. maja 2013 z zamudo sprejela odločbo o zavrnitvi v tem postopku.

IV – **Izpodbijana sodba in postopek pred Sodiščem**

16. R. Typke je pred Splošnim sodiščem predlagal razglasitev ničnosti prve in druge izpodbijane odločbe, ker se z njima krši Uredba št. 1049/2001. Komisija je predlagala, naj Splošno sodišče ustavi postopek glede tožbe v delu, ki se nanaša na razglasitev ničnosti druge izpodbijane odločbe, ob upoštevanju sprejetja odločbe o zavrnitvi z dne 27. maja 2013 v drugem postopku. Komisija je Splošnemu sodišču predlagala tudi, naj zavrne tožbo v delu, ki se nanaša na prvo izpodbijano odločbo.

17. Splošno sodišče je potrdilo analizo Komisije.[3] Razsodilo je, da se postopek o predlogih iz tožbe, ki se nanašajo na razglasitev ničnosti odločbe zaradi molka organa o zavrnitvi dostopa v drugem postopku ustavi (točka 1 izreka izpodbijane sodbe), tožbo v zvezi s prvo izpodbijano odločbo (točka 2) je zavrnilo in R. Typkeju naložilo plačilo stroškov (točka 3). Splošno sodišče je zlasti razsodilo, da zaprošeni dokument iz prvega postopka ni obstoječi dokument, za dostop do katerega je mogoče zaprositi na podlagi Uredbe št. 1049/2001.

18. Pritožnik Sodišču predlaga, naj razveljavi točki 2 in 3 izreka izpodbijane sodbe. Trdi, da je Splošno sodišče s tem, da je navedlo, da pritožnik v prvem postopku ni zaprosil za obstoječi dokument, napačno uporabilo pravo in izkrivilo jasen pomen dokazov. Pritožnik predlaga tudi razglasitev ničnosti odločbe Generalnega sekretariata Evropske komisije v prvem postopku (GESTDEM 2012/3258).

19. Bistvo te pritožbe je zatrjevana napačna uporaba prava pri razlagi pojma „obstoječi dokument“ v zvezi z elektronskimi zbirkami podatkov. V zvezi s tem pritožnik navaja en razlog, ki je razdeljen na dva povezana dela.

20. Prvič, pritožnik trdi, da je Splošno sodišče napačno razlagalo Uredbo št. 1049/2001, zlasti njena člena 3(a) in 4(6). Napačno naj bi domnevalo, da uporaba navedenih členov pri relacijski zbirki podatkov zahteva ločevanje med delnim dostopom do dokumentov, shranjenih v relacijski zbirki podatkov, in dostopom do samih podatkov, shranjenih v taki zbirki podatkov.

21. Drugič, pritožnik trdi, da je Splošno sodišče napačno ugotovilo, da se prošnja pritožnika ni nanašala na obstoječi, ampak na novi dokument, in da nikakor ni zajeta s področjem uporabe Uredbe. Pritožnik zlasti navaja, da zaprošena kombinacija podatkov pomeni dokument v smislu Uredbe, ker ga je mogoče pridobiti z iskanjem po zbirki podatkov z uporabo iskalnih orodij, ki so na voljo za zadevno zbirko podatkov. Uredba naj iz svojega področja uporabe ne bi izključevala prošnje za dostop do relacijske zbirke podatkov, ki zahteva poizvedbo strukturiranega poizvedovalnega jezika (Structured

3 — Sodba z dne 2. julija 2015, Typke/Komisija (T-214/13, EU:T:2015:448).

Query Language, v nadaljevanju: SQL), ki ni predprogramirana ali taka, da jo zaprošena institucija redno uporablja za zadevno zbirko podatkov. Poleg tega naj bi se z izpodbijano sodbo nasprotovalo *effet utile* Uredbe. Dostop bi bil namreč omejen na podatke, za katere se je EPSO *ex ante* odločil, da jih priobči širši javnosti. Institucija bi lahko celo namerno prepovedala dostop do zbirk podatkov.

22. Komisija v odgovoru zlasti trdi, da je Splošno sodišče pravilno uporabilo pojem „obstoječi dokument“. Samo rezultati predprogramiranih poizvedb SQL se lahko obravnavajo kot obstoječi dokumenti. Zaprošenega dokumenta, ki vključuje programiranje novih poizvedb SQL, naj ne bi bilo mogoče pridobiti z običajnim ali rutinskim iskanjem v smislu sodbe Dufour [4]. Poleg tega naj *effet utile* Uredbe ne bi bil ogrožen, ker Uredba ni namenjena izpolnjevanju splošnih potreb državljanov po informacijah. Po mnenju Komisije pritožnik ni predložil dokazov za to, da je Komisija kadar koli namerno izbrisala poizvedbo SQL, da bi prikrila dokument. Komisija na tej podlagi Sodišču predlaga, naj pritožbo zavrne in pritožniku naloži plačilo stroškov.

V – **Presoja**

23. Sklepni predlogi so strukturirani tako, kot bom navedel v nadaljevanju. Najprej bom obravnaval pojem „dokument“ v okviru elektronskih zbirk podatkov zaradi razlage Uredbe št. 1049/2001 (oddelek A). Nato bom analiziral, kaj v istem okviru pomeni „obstoječi“ dokument v nasprotju z izdelavo „novega“ dokumenta (oddelek B). Nazadnje bom ob upoštevanju obravnavane zadeve preučil, ali bi bilo mogoče razpredelnico, za katero je zaprosil pritožnik, opredeliti kot „obstoječi dokument“ (oddelek C).

A – *Pojem dokument in načini dostopanja v digitalni dobi*

24. Uredba št. 1049/2001 je izraz načela javnosti, določenega v drugem odstavku člena 1 PEU. [5] Njen namen je podeliti javnosti pravico čim širšega dostopa do dokumentov [6] s ciljem povečanja preglednosti pri delu institucij EU, tako da postanejo te institucije bolj legitimne in odgovorne državljanom. [7]

25. V zakonodaji je bila za uresničitev teh ciljev v členu 3(a) Uredbe sprejeta zelo široka opredelitev pojma „dokument“. V skladu z navedeno določbo „‚dokument‘ pomeni neko vsebino ne glede na to, kakšen je njen medij (napisan[o] na papirju ali shranjen[o] v elektronski obliki ali kot zvočni, vizualni ali avdiovizualni zapis) o vprašanju, nanašajočem se na politiko, dejavnosti ali odločitve s področja odgovornosti institucije“.

26. Iz te široke opredelitve sledi, da je dokument lahko *kakršna koli* vsebina na *kakršnem koli* mediju glede *kakršne koli* dejavnosti institucije Unije.

27. Po analogiji je mogoče podobno široko opredelitev pojma „dokument“ najti v Direktivi 2003/98/ES. [8] Člen 2(3) navedene direktive opredeljuje „dokument“ kot „kakršnokoli vsebino ne glede na nosil[ec] podatkov (napisano na papirju ali shranjeno v elektronski obliki ali kot zvočni, vizualni ali audiovizualni posnetek)“ ali kateri koli del take vsebine. V uvodni izjavi 11 navedene direktive je

4 — Sodba z dne 26. oktobra 2011, Dufour/ECB (T-436/09, EU:T:2011:634, točka 153).

5 — Glej uvodno izjavo 1, kot je razložena v sodbi z dne 21. julija 2011, Švedska/MyTravel in Komisija (C-506/08 P, EU:C:2011:496, točka 72).

6 — Glej uvodno izjavo 4, kot je razložena na primer v sodbah z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet (C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 33), in z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točka 69).

7 — Glej uvodni izjavi 2 in 3. Glej tudi na primer sodbo z dne 18. decembra 2007, Švedska/Komisija (C-64/05 P, EU:C:2007:802, točka 54).

8 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. novembra 2003 o ponovni uporabi informacij javnega sektorja (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 32, str. 701), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2013/37/EU (UL 2013, L 175, str. 1).

dodano, da „dokument“ lahko „[z]ajema vsako navedbo aktov, dejstev ali informacij – in vsako zbiranje takih aktov, dejstev ali informacij – ne glede na vrsto nosilca podatkov (napisano na papir ali shranjeno v elektronski obliki ali kot zvočni, vizualni ali audiovizualni posnetek), ki jih hranijo organi javnega sektorja“.

28. Zdi se torej, da je lahko dokument v smislu Uredbe št. 1049/2001 skoraj vse, kakršen koli podatek, niz podatkov ali skupek informacij.

29. Kljub priznanemu širokemu pojmovanju „dokumenta“ pa njegov dejanski pomen ni jasen, kar zadeva elektronske zbirke podatkov in/ali dokumente v teh zbirkah. Ali vključuje vse vrste podatkov, ki so kodirani v zbirki podatkov? Ali bi bilo treba dovoliti dostop do kakršne koli kombinacije podatkov, ki jih je mogoče z zapletenim iskanjem pridobiti iz zbirk podatkov?

30. Razen ene sodbe Splošnega sodišča [9] je v sodni praksi Unije, ki obstaja do današnjega dne, malo usmeritev v zvezi z opredelitvijo pojma „dokument“ v okviru elektronskih zbirk podatkov. Vendar na podlagi koristnih usmeritev iz navedene sodbe Splošnega sodišča ter besedila in namena Uredbe menim, da je mogoče vsaj tri vrste informacij, vsebovanih v elektronskih zbirkah podatkov, opredeliti za „dokumente“ v smislu Uredbe št. 1049/2001:

— posamične vnose, ki tvorijo opredeljivo semantično celoto znotraj večje zbirke ali niza podatkov, ali

— neobdelane podatke, vsebovane v zbirki podatkov, nizu podatkov ali določenem delu zbirke ali niza podatkov; ali

— celotno zbirko oziroma niz podatkov.

31. Na splošno je mogoče katerega koli ali vse od teh treh dokumentov opredeliti kot dokumente v smislu člena 3(a) Uredbe. Ali so „dokumenti“ v posameznem primeru, pa ni mogoče ugotoviti abstraktno. To je odvisno od več spremenljivk, zlasti od konkretne vrste in strukture posamezne zbirke podatkov ter oblikovanja dejanske poizvedbe v posameznem primeru. Seveda je velika razlika med preprosto razpredelnico z desetimi vrsticami v dveh stolpcih samih številk na eni strani in zapleteno relacijsko zbirko podatkov, v kateri je zahtevano znatno kodiranje za strukturiranje neobdelanih podatkov in za katero je morda potrebna uporaba več strežnikov, na drugi strani.

32. Vendar je treba navesti nekaj splošnih ugotovitev, da se ta (vsaj na prvi pogled) širok pojem „dokument“ v zvezi z elektronskimi zbirkami podatkov postavi v pravi okvir.

33. Seveda to, da zbirka informacij glede na Uredbo pomeni „*dokument*“, še ne pomeni samodejno, da obstaja pravica do *dostopa* do tega dokumenta. Nesporno je tudi, da je mogoče dostop do dokumentov zakonito omejiti iz vsebinskih ali praktičnih razlogov. Poleg tega ti dve vrsti razlogov nista medsebojno izključujoči.

34. Na prvem mestu, dostop je mogoče omejiti ali celo prepovedati iz vsebinskih razlogov. Ti razlogi so navedeni v členu 4 Uredbe. Pomenijo zakonite izjeme od (popolnega) dostopa do dokumentov. Te vsebinske izjeme so povezane z več prevladujočimi interesi ali vrednotami, kot je javni interes [10], zasebnost in integriteta posameznika ter varstvo osebnih podatkov [11] in varstvo pravic intelektualne lastnine [12].

9 — Glej sodbo z dne 26. oktobra 2011, Dufour/ECB (T-436/09, EU:T:2011:634).

10 — Glej člen 4(1)(a) Uredbe.

11 — Glej člen 4(1)(b) Uredbe.

12 — Glej člen 4(2) Uredbe.

35. Vendar je treba jasno izpostaviti, da obstoj take izjeme v konkretnem primeru ne vpliva na opredelitev pojma „dokument“ kot takega. To se zlasti odraža v tem, da je postopek za pridobitev dostopa do dokumentov sestavljen iz dveh ločenih stopenj, ki ju je treba presojati samostojno.[13] Prvič, ali gre za dokument v smislu člena 3(a) Uredbe? Drugič, ali obstajajo kakršni koli vsebinski razlogi, ki utemeljujejo omejitev ali celo prepoved dostopa? Izjeme se razlikujejo od opredelitev. Obstoj morebitnih izjem ne bi smel zožiti področja uporabe pojma „dokument“. Povedano drugače, nasprotno sklepanje ni dovoljeno – to, da del dokumenta ali celoten dokument ni dostopen zaradi uporabe katere koli od izjem iz člena 4, ne pomeni, da ni „dokument“.

36. Na drugem mestu je lahko dostop do „dokumenta“ omejen iz praktičnih razlogov. Trije bodo navedeni kot posebej upoštevni v okviru dostopa do elektronskih dokumentov.

37. Prvič, dostop je odvisen od vložitve natančne prošnje. Običajno mora prosilec natančno določiti „dokument“, ki ga želi pridobiti. Ta zahteva izhaja iz člena 6(1) in člena 6(2) Uredbe. V skladu z navedenima določbama so prošnje za dostop do dokumenta „dovolj natančn[e], da lahko institucija ugotovi, za kateri dokument gre […]. Če prošnja ni dovolj natančna, institucija prosi prosilca, naj prošnjo razjasni, in mu pri tem pomaga, na primer tako, da mu zagotovi informacije o uporabi javnih registrov dokumentov.“

38. Razumljivo je, da lahko zahteva po natančnosti povzroča praktične težave, kadar prosilec prosi za dostop do niza podatkov ali neobdelanih podatkov, ne da bi natančno poznal strukturo zadevne zbirke podatkov. V takih primerih bi bilo treba morda bolj vztrajati pri zahtevi iz člena 6(2) Uredbe, da institucija v razumnem obsegu pomaga prosilcu pri razjasnitvi njegove prošnje. Vsekakor pa nič ne preprečuje prosilcu, da vloži novo prošnjo za dostop do dokumentov ob boljšem poznavanju strukture zadevne zbirke podatkov, ki temelji na prejšnjih zavrnitvah ali zavrnitvi.

39. Drugič, velikost dokumenta ne vpliva na njegovo opredelitev kot „dokument“. Lahko pa vpliva na to, kako se do njega dostopi. To izhaja iz člena 6(3), pa tudi člena 10(1) Uredbe št. 1049/2001. Prvonavedeni člen določa, da se lahko zadevna institucija s prosilcem neuradno posvetuje o primerni rešitvi,[14] če se prošnja nanaša na zelo dolg dokument ali na veliko dokumentov. Zadnjenavedeni člen določa več metod, po katerih je mogoče dostopati do dokumentov, kot je pregled na kraju samem (recimo za obsežne ali občutljive dokumente).

40. Iz obeh določb je tudi jasno razvidno, da Uredba št. 1049/2001 zadeva pravico do *dostopa* do dokumentov, ne pa nujno tudi pravice do *pridobitve* kopij dokumentov. Obe določbi sta precej pomembni za elektronske dokumente, v zvezi s katerimi več „fizičnih“ omejitev glede tega, koliko je primerno zahtevati,[15] v glavnem odpade. Na podlagi teh določb je mogoče sklepati, da se lahko določi nekaj razumnih in sorazmernih omejitev v zvezi s številom kopij elektronskih dokumentov, ki jih je mogoče pridobiti od javne uprave.

41. Tretjič, tudi administrativna obremenitev zaradi odobritve dostopa do dokumentov je lahko dejavnik. Institucije morajo zagotoviti, da se odobri neke vrste dostop do „dokumenta“, za katerega se uporablja Uredba št. 1049/2001, razen če je v resnično izjemnih okoliščinah delovna obremenitev, ki jo ta dostop povzroči, nesorazmerna.[16] Institucije lahko zaradi varovanja interesa dobrega upravljanja tehtajo med interesom prosilca za dostop in delovno obremenitvijo, ki bi izhajala iz obravnavanja prošnje za dostop.[17]

13 — Glej v tem smislu sodbi z dne 2. oktobra 2014, Strack/Komisija (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, točka 40), in z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet (C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točki 35 in 36).

14 — Ta rešitev lahko zadeva samo vsebino ali število zaprošenih dokumentov. Glej sodbo z dne 2. oktobra 2014, Strack/Komisija (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, točka 26).

15 — Primerjaj zadnji stavek člena 10(1) Uredbe, v katerem je navedeno, da so brezplačne kopije, ki obsegajo *manj kakor* 20 strani formata A4.

16 — Sodba z dne 2. oktobra 2014, Strack/Komisija (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, točka 28).

17 — Sodba z dne 2. oktobra 2014, Strack/Komisija (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, točka 27).

B – *Obstoječi dokument*

42. Pojem „dokument“, vključno z dokumenti v elektronski obliki, po Uredbi št. 1049/2001 je širok. Vendar je Sodišče navedlo, da se pravica dostopa do „dokumentov“ institucij nanaša le na *obstoječe* dokumente, ki jih zadevna institucija hrani.[18]

43. Omejitev dostopa na „obstoječe dokumente“ je jasno razvidna tako iz besedila kot namena Uredbe. Kar zadeva besedilo, člen 6(1) Uredbe zahteva, da prosilec natančno navede dokumente, za katere prosi, „da lahko institucija *ugotovi, za kateri dokument gre*“.[19] Podobno se v skladu s členom 10(3) „[d]okumenti […] pošljejo v *obstoječi različici in formatu*“.[20] Besedilo teh določb kaže na to, da je dostop do dokumentov omejen na *obstoječe* dokumente.

44. Namen Uredbe je povečanje preglednosti. Preglednost zahteva razkritje dokumentov, ki jih hranijo institucije. Kot navaja Komisija v tej zadevi, je bistvo preglednosti izenačitev položaja državljana s položajem uradnika institucij. V skladu s tem imajo tako državljani kot uradniki načeloma dostop do istih dokumentov. To v praksi pomeni, da lahko državljan bere iste spise in dokumente kot uradnik, zaposlen pri institucijah Evropske unije, tako na papirju kot na monitorju, na kraju samem ali na bolj oddaljeni lokaciji. Nasprotno pa Uredbe ni mogoče razlagati tako, da institucijam nalaga, da začnejo ustvarjati dokumente, ki jih nimajo že na voljo.

45. Vendar je razlika med „obstoječim“ in „novim“ dokumentom v okviru elektronskih zbirk podatkov bolj zabrisana. Pri papirju je lahko vprašanje, ali je določeno besedilo ali njegov del že nekje zapisan, včasih problematično v smislu dokazovanja, ne pa ko se ugotovi, da tak dokument fizično obstaja. Pri elektronskih zbirkah podatkov pa je težje dojeti pojem „obstoječi dokument“. Iz elektronske zbirke podatkov je mogoče, odvisno od njene strukture in interne organizacije, z malo truda pridobiti precej informacij. Podobno kot pri kalejdoskopu lahko majhen obrat (ukaz ali klik) popolnoma spremeni sliko. Vprašanje pa je, ali je ta konkretni „dokument“ v svoji posebni obliki podatkov obstajal pred klikom in je bil torej „obstoječi dokument“, do katerega je prosilec upravičen dostopiti, ali pa je „novi dokument“, ki je nastal zaradi klika in do katerega prosilec nima pravice dostopa.

46. Ne da bi se želel spustiti v ontološko razpravo o značaju bivanja in obstoja v tej fazi, je morda jasno, da na taki raznoliki tehnološki podlagi *statično* razlikovanje med „obstoječimi“ in „novimi“ dokumenti, ki izvirajo iz materialnega sveta papirja, ni v veliko pomoč. Dokument, ki ga je mogoče zelo preprosto ustvariti iz zbirke podatkov, strogo gledano ob vložitvi prošnje za dostop morda ne „obstaja“ v tej konkretni obliki. Vendar so izvorni podatki, potrebni za njegov nastanek, vsebovani v večjem nizu podatkov. Analiza v zvezi z razlikovanjem med „obstoječimi“ in „novimi“ dokumenti bi se v konkretnem okviru elektronskih zbirk podatkov zato morala osredotočiti na presojo stopnje *dinamične*, ustvarjalne strani procesa izdelave zaprošenega dokumenta.

47. Menim, da bi bilo mogoče pojem „obstoječi dokument“ v okviru elektronskih zbirk podatkov določiti na dva načina: pozitivno in negativno. Pozitivna opredelitev izhaja iz analogije s *sui generis* pravico intelektualne lastnine.[21] To pomeni, da se na področju elektronskih zbirk podatkov dokument obravnava kot „nov“, če je posledica *znatne naložbe*, s katero bi se spremenila zbirka podatkov. Povedano drugače, količina potrebnega dela za pripravo zaprošenega dokumenta v obliki zbirke ali niza podatkov je tako velika, da *de facto* pomeni drugačno in torej novo zbirko ali niz podatkov.

18 — Glej sodbo z dne 2. oktobra 2014, Strack/Komisija (C-127/13 P, EU:C:2014:2250).

19 — Moj poudarek.

20 — Moj poudarek.

21 — Glej Direktivo 96/9/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 1996 o pravnem varstvu baz podatkov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13 zvezek 15, str. 459). Natančneje, člen 7 določa, da „[d]ržave članice predvidijo pravico izdelovalca baze podatkov, pri katerem je prišlo do kakovostno in/ali količinsko znatne naložbe v pridobivanje, preverjanje ali predstavitev vsebine, da prepreči neupravičeno jemanje izvlečkov in/ali ponovno uporabo celotne vsebine te baze podatkov ali njenega bistvenega dela, ocenjenega kakovostno in/ali količinsko“. Glej zlasti sodbe z dne 9. novembra 2004, Fixtures Marketing (C-338/02, EU:C:2004:696, točka 19 in naslednje); z dne 15. januarja 2015, Ryanair (C-30/14, EU:C:2015:10, točka 34), in z dne 19. decembra 2013, Innoweb (C-202/12, EU:C:2013:850, točka 36).

48. Obstoj take znatne naložbe je treba presojati v vsakem posamičnem primeru na podlagi dejanskega stanja vsakega posamičnega primera. Mogoče pa je navesti primere, ki lahko zajemajo položaje, v katerih je treba zaradi priprave dokumenta, za katerega je bilo zaprošeno, dodati nove elemente (polja, sezname, oznake itn.), ki jih ni v zbirki podatkov; ali pa je treba zaradi priprave dokumenta izvesti zapleteno iskanje in opravila po zbirkah podatkov; ali tudi kadar bi zaradi priprave zaprošenega dokumenta bile potrebne znatne spremembe same strukture zbirke podatkov, kot je novo kodiranje ali indeksiranje v zbirki podatkov. V vseh teh primerih, ki niso niti izčrpni niti medsebojno izključujoči, se zdi, da bi bilo treba za ugoditev prošnji za informacije ustvariti „nov dokument."

49. Po negativni opredelitvi ni verjetno, da bi bil „novi dokument" v smislu Uredbe ustvarjen zgolj z izbrisom ali izločitvijo (tudi z anonimiziranjem) nekaterih obstoječih podatkov v zbirki ali nizu podatkov. Ponovno, odvisno je sicer od natančne strukture zbirke podatkov, vendar ni verjetno, da bi taka opravila vključevala kakršno koli znatno (intelektualno) naložbo, tako da ne nastane „novi dokument", temveč gre zgolj za preoblikovanje obstoječega.

50. V tej negativni kategoriji je mogoče navesti primere, ki zajemajo običajno ali rutinsko iskanje, ki se lahko izvede z uporabo razpoložljivih iskalnih orodij za zadevno zbirko podatkov.[22] Vendar tudi izbris ali izločitev nekaterih podatkov v obstoječi zbirki podatkov ne pomeni izdelave „novega dokumenta". Anonimiziranje je po mojem mnenju običajno vrsta izločitve ali izbrisa. Če njena izvedba ne zahteva spremembe strukture zbirke podatkov, anonimiziranje ne ustvarja nobene dodane vrednosti, ker pomeni zgolj odstranitev nekaterih informacij iz zbirke podatkov.

51. Kot sklep tega oddelka je treba jasno priznati, da se v zgoraj navedenem pristopu predlaga širša razlaga pojma „obstoječi dokument" v okviru elektronskih zbirk podatkov. Razlogi so, kot že navedeno, tehnični: drugače kot v materialnem papirnem svetu je mogoče v svetu elektronskih zbirk podatkov enostavneje opraviti več. Pojem „obstoječi dokument", če se razlaga v okviru elektronskih zbirk podatkov, se ne bi smel osredotočiti na statičen, fizičen obstoj dokumenta ob vložitvi prošnje, pač pa na vprašanje obsega ustvarjalnega procesa, ki je potreben za pripravo zaprošenega dokumenta. Merilo znatne naložbe v okviru elektronskih zbirk podatkov torej praktično pomeni – morda v nasprotju z običajnim pomenom – da bi pojem „obstoječi dokument" zajemal dokumente, ki ob vložitvi prošnje za dostop do informacij morda niso fizično obstajali v posebni obliki ali konfiguraciji, za njihovo pripravo pa je potrebno zgolj mehansko opravilo.

C – *Uporaba v tej zadevi*

52. Na podlagi navedenih preudarkov bom zdaj obravnaval vprašanje, ali je razpredelnica, zaprošena s prvo začetno prošnjo pritožnika, ki je predmet te pritožbe, „dokument" v smislu Uredbe št. 1049/2001.

53. R. Typke je, kot je navedlo Splošno sodišče,[23] v svoji prvi prošnji konkretno zaprosil za razpredelnico s temi informacijami:

— „oznako vsakega kandidata, na podlagi katere ni mogoče poimensko določiti kandidata, vendar ga je mogoče povezati z vprašanji, na katera je moral odgovoriti;

— oznako vsakega postavljenega vprašanja, vendar ne da bi bila razkrita vsebina vprašanja;

— kategorijo vprašanj, v katero spada vsako postavljeno vprašanje, in sicer vprašanje verbalnega razumevanja, abstraktnega razmišljanja, numeričnega razumevanja in situacijske presoje;

22 — V smislu sodbe z dne 26. oktobra 2011, Dufour/ECB (T-436/09, EU:T:2011:634, točki 150 in 153).

23 — Glej sodbo z dne 2. julija 2015, Typke/Komisija (T-214/13, EU:T:2015:448, točka 4).

— jezik, v katerem je bilo vsako vprašanje postavljeno vsakemu kandidatu;

— navedbo morebitne nevtralizacije, ki je bila opravljena za nekatera vprašanja;

— oznako pričakovanega odgovora brez razkritja vsebine vprašanj, pri čemer mora biti ta oznaka ista za enako kombinacijo vprašanj in odgovorov; tožeča stranka je v zvezi s tem pojasnila, da če pričakovani odgovori niso prikazani v enakem vrstnem redu za vse kandidate, je treba zagotoviti uporabo iste oznake za vsak pričakovani odgovor; poleg tega je glede vprašanj situacijske presoje navedla, da je treba navesti celoten pričakovani odgovor, to je najboljšo in najslabšo možnost;

— odgovor vsakega kandidata na vsako vprašanje, kar pa je treba razumeti, da tožeča stranka ni želela izvedeti vsebine odgovorov, temveč le identificirati pravilne in nepravilne odgovore kandidatov; tožeča stranka je v zvezi s tem pojasnila, da je treba uporabiti drugačno oznako, če kandidat ni odgovoril na vprašanje, in da je treba glede vprašanj situacijske presoje predložiti celoten odgovor;

— nazadnje, čas, ki ga je vsak kandidat porabil za odgovor na vsako vprašanje.“

54. Splošno sodišče je sklenilo, da bi priprava zaprošene razpredelnice pomenila izdelavo novega dokumenta. Pritožnikova prošnja bi zahtevala „računalniško programiranje, to je izdelavo novih poizvedb SQL in s tem vzpostavitev novega iskalnega rezultata v zbirki podatkov […]. [P]ostopke, ki bi pomenili programiranje […], ni mogoče enačiti z običajnim ali rutinskim iskanjem v zadevni zbirki podatkov, opravljenim z iskalnimi orodji, ki so Komisiji na voljo za to zbirko podatkov.“ [24]

55. Pritožnik v svoji pritožbi v bistvu trdi, da oblikovanje posebnega SQL iskanja, na podlagi katerega bi nastal dokument v obliki razpredelnice, v katerem bi bile navedene vse informacije, za katere konkretno prosi, pomeni običajno ali rutinsko iskanje in torej ne izdelave novega dokumenta.

56. Ob upoštevanju dejanskega stanja, kot ga je Splošno sodišče ugotovilo v zvezi z vrsto zbirk podatkov, ki jih uporablja Komisija, in konkretnega besedila prve prošnje pritožnika menim, da bi moral EPSO, da bi ugodil konkretni prošnji pritožnika, dejansko izdelati nov dokument.

57. Ne želim se spustiti v dejansko presojo, katero SQL iskanje je predprogramirano in kakšna stopnja sposobnosti programiranja se lahko razumno pričakuje od uporabnikov in/ali upraviteljev relacijskih zbirk podatkov, vendar menim, da bi izdelava posebne razpredelnice, za katero prosi pritožnik, zahtevala znatno naložbo v smislu prejšnjega oddelka. Natančneje, kot je podrobno opisalo Splošno sodišče, za izbrana polja v zbirki podatkov bi bilo treba ustvariti nove oznake, kar zajema precejšnje kodiranje in morebiti tudi indeksiranje, in to v več zbirkah podatkov.

58. Iz navedenih razlogov menim, da Splošno sodišče s tem, da je razsodilo, da se prošnja v prvem postopku ni nanašala na dostop do „obstoječega dokumenta“, ni napačno uporabilo prava.

59. Dodati je treba dva sklepni ugotovitvi. Prvič, v obravnavani zadevi se zdi, da natančen predmet posameznih prošenj v obeh postopkih ni jasen, saj je pritožnik svoje prošnje oblikoval različno na različnih stopnjah. Kot je bilo že navedeno zgoraj v točki 37 teh sklepnih predlogov, pa je dolžnost pritožnika, da je natančen glede predmeta prošnje. Ta sorazmerna [25] strogost v smislu oblikovanja predmeta prošnje pa se izravna z dejstvom, da lahko prosilec pozneje vloži še eno prošnjo za dostop.

24 — Glej sodbo z dne 2. julija 2015, Typke/Komisija (T-214/13, EU:T:2015:448, točke od 67 do 68 ter od 62 do 64).

25 — „Sorazmerna“ zato, ker je v skladu s členom 6(2) Uredbe št. 1049/2001 uprava dolžna razumno pomagati pri razjasnitvi nenatančnih prošenj.

60. Drugič, spomniti je treba, da tri vrste dokumentov v okviru elektronskih zbirk podatkov, navedenih zgoraj v točki 30 teh sklepnih predlogov, niso medsebojno izključujoče. To, da konkretne kombinacije podatkov, za katero prosi pritožnik, ni mogoče opredeliti kot „obstoječi dokument“, ker njena izdelava zahteva znatno naložbo, ne pomeni, da pritožnik ne more informacij, ki jih išče, pridobiti z vložitvijo nove prošnje za dostop do neobdelanih podatkov, do dela zbirke podatkov ali do celotne zbirke podatkov.

61. Povedano preprosto, oseba torej v skladu z Uredbo nima pravice dostopa do dokumenta, „ukrojenega“ po svojih željah, s čimer bi se uprava spremenila v njegovo zasebno preiskovalno agencijo. To pa ji ne preprečuje, da sama izvede potrebno raziskavo na podlagi neobdelanih podatkov ali niza podatkov. Ponovno, kot že navedeno, institucije morajo razkriti, kar imajo. Niso pa dolžne začeti izdelovati vsebinsko novih dokumentov po željah „uporabnikov.“

62. Nazadnje, za alternativni dostop do neobdelanih podatkov se uporabljajo enaka pravila in izjeme, ki so bila že navedena v prvem oddelku teh sklepnih predlogov. Natančneje, pri odobritvi dostopa do obsežnejših količin neobdelanih podatkov ali celotne zbirke podatkov je treba ustrezno upoštevati varstvo pravic drugih kandidatov v zvezi s podatki in zasebnostjo ter pravice intelektualne lastnine tretjih oseb v zvezi s programsko opremo in programiranjem, vsebovanim v zbirki podatkov. Na podlagi teh preudarkov, skupaj z bolj praktičnimi v zvezi z velikostjo dokumenta, za katerega je konkretno zaprošeno, bo mogoče ugotoviti, kako lahko posameznik dostopa do zadevnih dokumentov (na primer, ali bo dokument dan na voljo s kopiranjem ali samo na kraju samem, po možnosti pod nadzorom strokovnjaka za računalništvo in/ali varnostnika). Institucije so tiste, ki morajo določiti ustrezno ravnovesje med obstoječimi interesi v okviru vsakega posameznega primera.

VI – **Predlog**

63. Iz navedenih razlogov in brez poseganja v trditev glede izkrivljanja dokazov Sodišču predlagam, naj pritožbo v zvezi z napačno uporabo prava, kot jo zatrjuje pritožnik, zavrne.