Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (sedmého rozšířeného senátu)

22. března 2018 *

„Přístup k dokumentům – Nařízení (ES) č. 1049/2001 – Dokumenty týkající se probíhajícího legislativního postupu – Třístranná jednání – Tabulka o čtyřech sloupcích týkající se návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o Europolu a o zrušení rozhodnutí 2009/371/SVV a 2005/681/SVV – Částečné odepření přístupu – Žaloba na neplatnost – Právní zájem na podání žaloby – Přípustnost – Článek 4 odst. 3 první pododstavec nařízení č. 1049/2001 – Výjimka týkající se ochrany rozhodovacího procesu – Neexistence obecné domněnky o odepření přístupu k tabulkám o čtyřech sloupcích vypracovaným v rámci třístranných jednání“

Ve věci T-540/15,

Emilio De Capitani, s bydlištěm v Bruselu (Belgie), zastoupený O. Brouwerem, J. Wolfhagenem a E. Raedtsem, advokáty,

žalobce,

proti

Evropskému parlamentu, zastoupenému původně N. Görlitzem, A. Troupiotisem a C. Burgos, poté M. Görlitzem, C. Burgos a I. Anagnostopoulou, jako zmocněnci,

žalovanému,

podporovanému

Radou Evropské unie, zastoupenou E. Rebastim, B. Driessenem a J.-B. Laignelotem, jako zmocněnci,

a

Evropskou komisí, zastoupenou J. Baquero Cruzem a F. Clotuche-Duvieusart, jako zmocněnci,

vedlejšími účastnicemi řízení,

jejímž předmětem je návrh založený na článku 263 SFEU, směřující ke zrušení rozhodnutí Evropského parlamentu A(2015) 4931 ze dne 8. července 2015, kterým byl žalobci odepřen úplný přístup k dokumentům LIBE-2013-0091-02 a LIBE-2013-0091-03,

TRIBUNÁL (sedmý rozšířený senát),

ve složení M. Van der Woude, vykonávající funkci předsedy, V. Tomljenović, E. Bieliūnas, A. Marcoulli a A. Kornezov (zpravodaj), soudci,

* Jednací jazyk: angličtina.

vedoucí soudní kanceláře: P. Cullen, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 20. září 2017,

vydává tento

Rozsudek

Skutečnosti předcházející sporu

1 Dopisem ze dne 15. dubna 2015 předložil žalobce E. De Capitani Evropskému parlamentu na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. 2001, L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331) žádost o přístup k dokumentům vypracovaným Parlamentem nebo daným k jeho dispozici a obsahujícím následující informace: „odůvodnění k nalezení předběžných dohod v rámci probíhajících postupů spolurozhodování navržených ve všech výborech; tabulky o několika sloupcích (popisující návrh Evropské komise, obecné pokyny parlamentního výboru, změny navržené vnitřními orgány Rady Evropské unie a případně návrhy kompromisů) předložené v rámci třístranných jednání v rámci probíhajících postupů spolurozhodování“ (dále jen „původní žádost“).

2 Parlament dne 3. června 2015 žalobci odpověděl, že z důvodu značného počtu dokumentů uvedených v původní žádosti by vyhovění této žádosti způsobilo nadměrnou administrativní zátěž, a z tohoto důvodu uvedenou žádost zamítl.

3 Dopisem ze dne 19. června 2015 předložil žalobce Parlamentu žádost na základě čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1049/2001, v níž dokumenty zmíněné v bodě 1 výše omezil na tabulky o několika sloupcích vypracované v rámci třístranných jednání probíhajících ke dni podání původní žádosti, ohledně řádných legislativních postupů, jejichž právním základem je hlava V Smlouvy o FEU („Prostor svobody, bezpečnosti a práva“) a článek 16 SFEU, jež se zabývá ochranou osobních údajů (dále jen „potvrzující žádost“).

4 Parlament ve svém rozhodnutí A(2015) 4931 ze dne 8. července 2015 žalobce informoval o tom, že identifikoval sedm tabulek o několika sloupcích týkajících se potvrzující žádosti. Parlament poskytl plný přístup k pěti z nich. Naproti tomu u zbývajících dvou tabulek, a sice tabulek obsažených v dokumentech LIBE-2013-0091-02 a LIBE-2013-0091-03 (dále jen „dotčené dokumenty“), poskytl Parlament přístup pouze k prvním třem sloupcům uvedených tabulek, a tedy odmítl zpřístupnit jejich čtvrtý sloupec. Žalobce zpochybňuje toto odepření plného přístupu k dotčeným dokumentům (dále jen „napadené rozhodnutí“).

5 Tabulky obsažené v dotčených dokumentech obsahují čtyři sloupce, přičemž první obsahuje text legislativního návrhu Komise, druhý stanovisko Parlamentu a změny, které navrhuje, třetí stanovisko Rady a čtvrtý text prozatímního kompromisu (dokument LIBE-2013-0091-02) nebo předběžné stanovisko předsednictva Rady ke změnám navrženým Parlamentem (dokument LIBE-2013-0091-03).

6 Parlament napadené rozhodnutí založil na čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001, jelikož zaprvé čtvrtý sloupec dotčených dokumentů obsahuje znění prozatímních kompromisů a předběžné návrhy předsednictva Rady, jejichž zpřístupnění by skutečně, konkrétně a vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, jakož i interinstitucionální rozhodovací proces v kontextu probíhajícího legislativního postupu, a zadruhé v projednávané věci nebyl identifikován žádný veřejný zájem převažující nad zájmem účinnosti uvedeného postupu.

7 Co se týče uváděného vážného ohrožení rozhodovacího procesu, Parlament vycházel z následujících důvodů:

– zpřístupnění čtvrtého sloupce dotčených dokumentů by skutečně, konkrétně a vážně ohrozilo rozhodovací proces;

– oblast, do které spadají dotčené dokumenty, a sice policejní spolupráce, je velmi citlivou oblastí a zpřístupnění jejich čtvrtého sloupce by poškodilo důvěru mezi členskými státy a mezi orgány Evropské unie, a tedy jejich řádnou spolupráci, jakož i vnitřní rozhodovací proces Parlamentu;

– hrozí, že zpřístupnění v okamžiku, kdy jednání ještě probíhají, pravděpodobně povede k vyvolání tlaku veřejnosti na zpravodaje, stínové zpravodaje a politické skupiny, protože se jednání týkají velmi citlivých otázek ochrany údajů a správní rady Agentury Evropské unie pro spolupráci a vzdělávání a výcvik v oblasti prosazování práva (Europol);

– poskytnutí přístupu ke čtvrtému sloupci dotčených dokumentů by způsobilo, že předsednictví Rady bude více váhat se sdílením informací a spoluprací s vyjednávacím týmem Parlamentu, a zejména zpravodajem; kromě toho by tento vyjednávací tým byl v důsledku zvýšeného tlaku ze strany vnitrostátních orgánů a zástupců zájmových skupin nucen provést předčasně své strategické volby spočívající v určení, v jakém případě Radě ustoupit a v jakém případě požádat její předsednictví o více, což „by značně zkomplikovalo možnosti dosáhnout dohody ohledně jednotné linie“;

– jeví se, že zásada, podle které „není dosaženo žádné dohody, dokud není dosaženo úplné shody“, je velmi významná pro řádné fungování legislativního postupu a zpřístupnění určité položky, třebaže není samotnou svou podstatou citlivá, před ukončením jednání by tedy mohlo mít nepříznivé důsledky na všechny ostatní části spisu; navíc hrozí, že zpřístupnění postojů, které ještě nejsou konečné, by poskytlo nepřesnou představu o skutečných postojích orgánů;

– přístup k celému čtvrtému sloupci tudíž musí být odepřen, dokud nebude text, který bude předmětem dohody, schválen spolunormotvůrci.

8 Pokud jde o existenci případného převažujícího veřejného zájmu, Parlament tvrdí, že zásada transparentnosti a vyšší požadavky demokracie nepředstavují, a samy o sobě nemohou představovat převažující veřejný zájem.

Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

9 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 18. září 2015 podal žalobce projednávanou žalobu.

10 Podáními došlými kanceláři Tribunálu dne 21. ledna 2016 podala Rada a Komise návrh na vstup do tohoto řízení jako vedlejší účastnice na podporu návrhových žádání Parlamentu. Ve svých vyjádřeních žalobce ani Parlament proti těmto návrhům na vstup do řízení jako vedlejší účastnice nevznesli žádné výhrady.

11 Dne 9. února 2016 podal Parlament kanceláři Tribunálu svoji žalobní odpověď.

12 Rozhodnutím předsedy čtvrtého senátu Tribunálu ze dne 22. března 2016 bylo Radě a Komisi povoleno vedlejší účastenství v projednávané věci.

13 Replika byla podána kanceláři Tribunálu dne 4. dubna 2016.

14 Dne 13. května 2016 doručila Komise kanceláři Tribunálu spis vedlejší účastnice a dne 17. května 2016 Rada doručila kanceláři Tribunálu spis vedlejší účastnice.

15 Dne 17. května 2016 byla kanceláři Tribunálu podána rovněž duplika.

16 Žalobce předložil kanceláři Tribunálu své vyjádření ke spisům vedlejších účastnic dne 6. července 2016.

17 Vzhledem k tomu, že došlo ke změně ve složení senátů Tribunálu, byla věc přidělena sedmému senátu Tribunálu a novému soudci zpravodaji.

18 Dne 5. dubna 2017 rozhodl Tribunál o předání věci sedmému rozšířenému senátu.

19 Vzhledem k tomu, že na straně jednoho člena senátu vznikla překážka, předseda Tribunálu určil podle čl. 17 odst. 2 jednacího řádu Tribunálu místopředsedu Tribunálu k doplnění senátu.

20 Usnesením ze dne 18. května 2017 sedmý rozšířený senát Tribunálu nařídil Parlamentu v rámci dokazování, aby mu předal kopii dotčených dokumentů, přičemž tato kopie nebude poskytnuta žalobci v souladu s článkem 104 jednacího řádu.

21 Dne 23. května 2017 sedmý rozšířený senát Tribunálu položil účastníkům řízení otázky k písemnému zodpovězení v rámci organizačních procesních opatření.

22 Dne 14. června 2017 Parlament nařízenému dokazování vyhověl.

23 Téhož dne žalobce, Parlament, Rada a Komise podali kanceláři Tribunálu odpovědi na organizační procesní opatření.

24 Žalobce navrhuje, aby Tribunál:

– zrušil napadené rozhodnutí;

– uložil Parlamentu náhradu nákladů řízení.

25 Parlament, podporovaný Radou a Komisí, navrhuje, aby Tribunál:

– žalobu zamítl;

– uložil žalobci náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

K právnímu zájmu na podání žaloby

26 Ve své odpovědi ze dne 14. června 2017 na otázky položené Tribunálem v rámci organizačních procesních opatření Parlament uvedl, že dne 23. října 2016 obdržel žádost o přístup týkající se zejména dotčených dokumentů a vyhověl jí, když tyto dokumenty zpřístupnil veřejnosti v rejstříku dokumentů Parlamentu, jelikož legislativní postup, jehož se týkaly, byl ukončen. Parlament uvedl v poznámce pod čarou č. 3 odkaz na internetové stránky umožňující přístup k dotčeným dokumentům.

27 Na jednání Rada a Komise v podstatě uvedly, že žalobci bylo vyhověno, a tudíž ztratil právní zájem na podání žaloby, a v důsledku toho není důvodné rozhodnout ve věci samé.

28 Žalobce zpochybňuje, že ztratil veškerý právní zájem na podání žaloby.

29 Z ustálené judikatury vyplývá, že žaloba na neplatnost podaná fyzickou nebo právnickou osobou je přípustná pouze v případě, že žalobce má zájem na zrušení napadeného aktu (rozsudek ze dne 10. prosince 2010, Ryanair v. Komise, T-494/08 až T-500/08 a T-509/08, EU:T:2010:511, bod 41; usnesení ze dne 9. listopadu 2011, ClientEarth a další v. Komise, T-120/10, nezveřejněné, EU:T:2011:646, bod 46, a usnesení ze dne 30. dubna 2015, EEB v. Komise, T-250/14, nezveřejněné, EU:T:2015:274, bod 14).

30 Právní zájem žalobce na podání žaloby musí ve vztahu k předmětu žaloby existovat ve fázi jejího podání, jinak by žaloba byla nepřípustná a musí přetrvávat až do vydání soudního rozhodnutí, neboť jinak by nebylo vydáno rozhodnutí ve věci samé, což předpokládá, že žaloba musí být ve svém výsledku způsobilá přinést prospěch účastníku řízení, který ji podal (rozsudek ze dne 10. prosince 2010, Ryanair v. Komise, T-494/08 až T-500/08 a T-509/08, EU:T:2010:511, body 42 a 43; usnesení ze dne 9. listopadu 2011, ClientEarth a další v. Komise, T-120/10, nezveřejněné, EU:T:2011:646, body 47 a 49, a usnesení ze dne 30. dubna 2015, EEB v. Komise, T-250/14, nezveřejněné, EU:T:2015:274, body 15 a 17).

31 Je tedy třeba zkoumat, zda zpřístupnění dotčených dokumentů veřejnosti v elektronickém rejstříku dokumentů Parlamentu po ukončení legislativního postupu, jehož se týkaly, činí návrh na zrušení napadeného rozhodnutí bezpředmětným.

32 V tomto ohledu z judikatury vyplývá, že žalobce má nadále svůj právní zájem na navržení zrušení aktu unijního orgánu, aby bylo možné zabránit tomu, že protiprávnost, kterou je tento akt údajně postižen, se zopakuje v budoucnu. Takový právní zájem vyplývá z čl. 266 prvního pododstavce SFEU, podle něhož orgán, jehož akt byl prohlášen za neplatný, je povinen přijmout opatření vyplývající z rozsudku Soudního dvora. Tento právní zájem může nicméně existovat pouze tehdy, pokud se tvrzená protiprávnost může opakovat v budoucnu bez ohledu na okolnosti věci, ve které navrhovatel podal žalobu (viz rozsudek ze dne 7. června 2007, Wunenburger v. Komise, C-362/05 P, EU:C:2007:322, body 50 až 52 a citovaná judikatura). Tak je tomu v projednávané věci, jelikož protiprávnost tvrzená žalobcem vychází z výkladu jedné z výjimek stanovených nařízením č. 1049/2001, u něhož existuje vážné nebezpečí, že jej Parlament znovu použije v souvislosti s novou žádostí, a to tím spíše že část důvodů pro odepření přístupu uvedených v napadeném rozhodnutí je předurčena k transverzálnímu použití na jakoukoli žádost o přístup k pracím v rámci probíhajících třístranných jednání (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. března 2011, Access Info Europe v. Rada, T-233/09, EU:T:2011:105, bod 35).

33 Kromě toho cílem jak původní žádosti, tak potvrzující žádosti žalobce bylo výslovně to, aby mu byly poskytnuty určité dokumenty týkající se probíhajících legislativních postupů. Zpřístupnění dotčených dokumentů veřejnosti po ukončení legislativního postupu, jehož se týkaly, tudíž neposkytuje žalobci úplné uspokojení s ohledem na předmět jeho žádostí, takže si zachoval právní zájem domáhat se zrušení napadeného rozhodnutí.

K věci samé

34 Žalobce uvádí na podporu své žaloby dva důvody vycházející z porušení čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001 a z nedostatečného odůvodnění napadeného rozhodnutí. Nejprve je třeba přezkoumat první žalobní důvod.

35 Uvedený žalobní důvod obsahuje tři části. Podle první části Parlament k odepření úplného přístupu k dotčeným dokumentům neprokázal právně dostačujícím způsobem, že by přístup ke zmíněným dokumentům vážně, konkrétně, skutečně, a nikoli hypoteticky ohrozil legislativní proces. Obsah druhé části se týká porušení zásady co nejširšího možného přístupu k unijním legislativním dokumentům.

Podle třetí části Parlament neprávem odmítl přiznat v projednávané věci existenci převažujícího veřejného zájmu odůvodňujícího úplný přístup k dotčeným dokumentům. Nejprve je třeba přezkoumat společně první dvě části prvního žalobního důvodu.

Argumenty účastníků řízení

36 Žalobce v první řadě tvrdí, že mu přístup ke čtvrtému sloupci dotčených dokumentů mohl být odepřen pouze v případě, že by Parlament prokázal, že nebezpečí vážného ohrožení rozhodovacího procesu je důvodně předvídatelné, a nikoli čistě hypotetické, a jak úplný přístup k oběma dotčeným dokumentům mohl konkrétně a skutečně ohrozit chráněný zájem. Zdůrazňuje význam přístupu ke čtvrtému sloupci uvedených dokumentů v rámci zastupitelské demokracie, aby občané mohli požádat své zástupce, aby informovali o volbách, které provedli, a případně aby vyjádřili svá stanoviska k dohodám sjednaným v rámci dotčených tříštranných jednání způsobem, který považují za vhodný.

37 Zaprvé tvrdí, že Parlament blíže neuvedl, proč dotčený legislativní návrh musí být pouze z důvodu, že spadá do oblasti policejní spolupráce, považován za velmi citlivý a neodůvodnil, proč by byla narušena důvěra mezi členskými státy nebo mezi orgány, pokud by znění kompromisu uvedeného ve čtvrtém sloupci obou dotčených dokumentů bylo zpřístupněno. Upřesňuje, že skutečnost, že z legislativního návrhu může vyplynout nebo skutečně vyplývá intenzivní diskuze, nikterak neznamená, že je otázka natolik citlivá, že odůvodňuje, aby zůstala utajena.

38 Zadruhé žalobce zpochybňuje důvod pro odepření uvedený Parlamentem v napadeném rozhodnutí, podle něhož by zpřístupnění čtvrtého sloupce dotčených dokumentů vedlo ke zvýšenému tlaku veřejnosti, neboť postoje jednotlivých orgánů, s výjimkou znění kompromisu, jsou již známé a legislativní proces musí v zásadě probíhat veřejně a transparentně. Dočasná povaha informací obsažených ve čtvrtém sloupci takových tabulek, které jsou obsaženy v dotčených dokumentech (dále jen „tabulky tříštranných jednání“), kterou je veřejnost s to velmi dobře vnímat, naopak dokládá význam přístupu k těmto informacím, aby bylo uvedené veřejnosti umožněno nahlédnout, jakým způsobem probíhají legislativní jednání, jakož i získat přehled ohledně různých návrhů, které jsou nebo byly předmětem diskuze.

39 Zatřetí žalobce tvrdí, že Parlament neuvedl důvody umožňující mít za to, že zásada, podle které „není dosaženo žádné dohody, dokud není dosaženo úplné shody“, odůvodňuje nezpřístupnění čtvrtého sloupce tabulek tříštranných jednání, a pochopit, jak by tato zásada souvisela s vážným ohrožením rozhodovacího procesu. Dodává, že účinnost legislativního procesu jako taková není cílem uvedeným nebo obsaženým v článku 294 SFEU.

40 Žalobce ve druhé řadě tvrdí, že Parlament nevzal v napadeném rozhodnutí v úvahu skutečnost, že v projednávané věci jednal jako spolunormotvůrce a že v takovém případě musí být v zásadě přístup co možná nejširší s ohledem na zvláštní povahu legislativního procesu uznanou v bodě 6 odůvodnění a v čl. 12 odst. 2 nařízení č. 1049/2001. Kromě toho tvrdí, že podle judikatury platí, že prostor pro uvážení ponechaný orgánům k tomu, aby nezpřístupňovaly dokumenty spadající do běžného fungování legislativního procesu, je velmi omezený, ne-li neexistující (rozsudek ze dne 17. října 2013, Rada v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, bod 63). Jiný závěr by znamenal, že tím, že by byla používána tříštranná jednání při prvním čtení, by byl obcházen legislativní postup stanovený Smlouvou a občanům Unie by bylo bráněno v přístupu k dokumentům, ke kterým by jinak přístup měli.

41 Obecněji řečeno, žalobce připomíná, že demokratický model přijatý Unií má dva rozměry, přičemž první spočívá v existenci zastupitelské demokracie, jak připomíná čl. 10 odst. 1 a 2 SEU, což podle něj znamená, že je možné činit zástupce odpovědnými vůči občanům za legislativní rozhodnutí, která přijímají, a druhý se týká existence participativní demokracie, která je zakotvena jak v čl. 10 odst. 3

SEU, tak v bodě 2 odůvodnění nařízení č. 1049/2001, která opravňuje občany Unie k tomu, aby se účastnili rozhodovacího procesu. Podle něj je zásada transparentnosti relevantní s ohledem na oba tyto rozměry, přičemž Parlament zohlednil pouze první z nich.

42 V třetí řadě, pokud jde o existenci obecné domněnky o nezpřístupňování dokumentů týkajících se prací v rámci tříštranných jednání, jak ji navrhuje Komise a Rada, žalobce ve svém vyjádření k jejich spisům vedlejších účastnic namítl, že uvedená domněnka je v rozporu s rozsudkem ze dne 16. července 2015, ClientEarth v. Komise (C-612/13 P, EU:C:2015:486, body 77 a 78). V odpovědi na organizační procesní opatření uvedená v bodě 21 výše, týkající se otázky, zda tabulky tříštranných jednání splňují podmínky vyžadované judikaturou k tomu, aby se na ně taková domněnka vztahovala, odpověděl záporně, přičemž zdůraznil, že Soudní dvůr připustil takové obecné domněnky o nezpřístupnění pouze v případě, že jde o probíhající správní nebo soudní řízení. Tabulky tříštranných jednání přitom nespadají pod takové postupy, ale spadají pod legislativní proces. I za předpokladu, že by se taková domněnka mohla uplatnit v legislativní oblasti, nemůže se vztahovat na tabulky tříštranných jednání, neboť tato tříštranná jednání představují v současné době nejzásadnější fázi unijního legislativního procesu.

43 Zaprvé Parlament podporovaný Radou a Komisí zejména namítá, že se otázka organizace policejních sil dotýká základních pravomocí členských států a že některé z nich by mohly mít za to, že spolupráce v této oblasti zasahuje do jejich svrchovanosti. Citlivou povahu dotčené oblasti a dotčeného legislativního návrhu dokládají rovněž podrobné diskuze probíhající během jednání o některých aspektech tohoto návrhu, jako je organizace správní rady Europolu nebo ochrana údajů. V této souvislosti se stává zásadním zajistit časově omezené nezpřístupnění čtvrtého sloupce tabulek tříštranných jednání.

44 Dodává, že pokud jde o správní radu nově zřízené agentury, její složení a pravomoci jsou vždy předmětem intenzivní diskuze mezi orgány. Stejně tak mezi počátečními stanovisky orgánů v oblasti ochrany a zpracování údajů v držení Europolu existují velké rozdíly. S ohledem na ústřední aspekt těchto témat během celého procesu tříštranných jednání, která představují pouze příklady částí dotčeného legislativního postupu, které byly podle názoru Parlamentu objektivně choulostivé, napadené rozhodnutí, jehož cílem bylo zachovat po velmi krátkou dobu důvěrnost čtvrtého sloupce tabulek tříštranných jednání, bylo odůvodněno s ohledem na úsilí vyvinuté orgány s cílem nalézt uspokojivý kompromis.

45 Zásada, podle které „není dosaženo žádné dohody, dokud není dosaženo úplné shody“, je tedy pouhým prostředkem k zajištění vnitřní a vnější soudržnosti textu konečného kompromisu. Předčasné zpřístupnění původních návrhů orgánů by značně ohrozilo vážnost a důvěryhodnost legislativního procesu a samotných spolunormotvůrců, kteří musejí odpovídat za text, který nezbytně neodráží jejich oficiální postoj v této fázi.

46 Vzhledem k tomu, že čtvrtý sloupec tabulek tříštranných jednání obsahuje pouze navrhovaný prozatímní nástin textu v rámci uvedených tříštranných jednání a není pro orgány závazný, nemůže být kvalifikován ani jako přípravný dokument. Zajištění plné transparentnosti v průběhu legislativního procesu, a zvláště v průběhu tříštranných jednání by nejen zbavilo výjimku uvedenou v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001 jejího důvodu existence, ale ohrozilo by rovněž „cíle řádné správy věcí veřejných a účasti občanské společnosti stanovené v čl. 15 odst. 1 SFEU.“

47 Parlament kromě toho poznamenává, že řádný průběh legislativního postupu stanoveného v článku 294 SFEU požívá ochrany podle Smlouvy a může po posouzení každého jednotlivého případu „odůvodnit použití výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3“ nařízení č. 1049/2001, která rovněž „odkazuje na řádné fungování, a tudíž účinnost rozhodovacího procesu“.

48 Rada a Komise mají konkrétně za to, že tvrzení žalobce, podle kterého účinnost legislativního procesu jako taková není cílem uvedeným nebo obsaženým v článku 294 SFEU, je zjevně nesprávné.

49 Zadruhé Parlament, podporovaný Radou a Komisí, se domnívá, když vychází z výkladu, který se liší od výkladu žalobce týkajícího se téhož právního rámce a judikatury, že pojmy „širší přístup“, a konkrétně „co nejširší přístup“, jak jsou stanoveny v článku 1 nařízení č. 1049/2001, nelze považovat za pojmy odpovídající pojmu „absolutní přístup“. Tvrdí, že pokud jde o tabulky třístranných jednání, disponuje určitým prostorem pro uvážení, jehož meze jsou stanoveny ohrožením řádného fungování legislativního procesu, jak stanoví článek 294 SFEU a upřesňují orgány.

50 Dále má Parlament za to, že v projednávané věci existuje rozdíl v porovnání se skutkovým stavem ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 17. října 2013, Rada v. Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671), spočívající zejména v tom, že o mandátech pro jednání a složení vyjednávacích týmů se hlasuje veřejně, takže postoj daného orgánu je přijat zcela transparentním způsobem. Parlament má za to, že až v pozdější fázi řízení, kdy probíhají legislativní jednání a vytváří se křehká politická rovnováha, musí být čtvrtý sloupec tabulek třístranných jednání na velmi omezenou dobu dočasně chráněn před jakýmkoli zpřístupněním.

51 Zatřetí Rada a Komise ve svých spisech vedlejších účastnic navrhly, aby Tribunál stanovil obecnou domněnku o nezpřístupnění čtvrtého sloupce tabulek třístranných jednání, dokud třístranná jednání probíhají. Tuto domněnku ukládá potřeba chránit integritu průběhu uvedeného řízení tím, že se omezí zásahy třetích osob a zajistí, aby byly orgány schopny účinně vykonávat jednu z pravomocí, které jim byly svěřeny Smlouvami. V odpověď na organizační procesní opatření uvedená v bodě 21 výše Rada dodala, že nezávisle na probírané věci a bez ohledu na formu těchto tabulek je třeba uplatnit obecnou domněnku o nezpřístupnění čtvrtého sloupce uvedených tabulek s cílem zachovat životaschopnost potenciálního kompromisu mezi orgány, jakož i atmosféru důvěry a jejich vůli prozkoumat možnost provést vzájemné ústupky. Podle jejího názoru Soudní dvůr již uznal existenci domněnky, i když nebyla uvedena v napadeném aktu, jak vyplývá z rozsudku ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 50).

52 V odpověď na organizační procesní opatření uvedená v bodě 21 výše Parlament prohlásil, že sdílí názor Komise a Rady, podle něhož je třeba uznat obecnou domněnku o nezpřístupnění čtvrtého sloupce tabulek probíhajících třístranných jednání, aby byla zachována účinnost řízení v této velmi choulostivé fázi interinstitucionálních jednání.

Závěry Tribunálu

53 V napadeném rozhodnutí Parlament odepřel přístup ke čtvrtému sloupci dotčených dokumentů na základě čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001, když tvrdí, že by jeho zpřístupnění skutečně, konkrétně a vážně ohrozilo dotčený rozhodovací proces.

54 Žalobce zpochybňuje opodstatněnost napadeného rozhodnutí, jelikož jsou v podstatě důvody uplatněné na jeho podporu obecné a hypotetické povahy a nemohou prokázat existenci nebezpečí vážného ohrožení dotčených legislativních procesů.

55 Pokud jde o Radu a Komisi, vyzývají Tribunál, aby uznal existenci obecné domněnky o nezpřístupnění, na základě níž dotyčný orgán může odepřít přístup ke čtvrtému sloupci tabulek probíhajících třístranných jednání. Parlament, který takovou domněnku v napadeném rozhodnutí neuplatnil, se nicméně k tomuto návrhu připojuje.

56 Za těchto podmínek považuje Tribunál za nezbytné úvodem připomenout judikaturu týkající se výkladu nařízení č. 1049/2001, poté hlavní znaky třístranných jednání a následně určit, zda je třeba potvrdit existenci obecné domněnky, na jejímž základě dotčený orgán může odepřít přístup ke čtvrtému sloupci tabulek probíhajících třístranných jednání. Konečně za předpokladu, že by Tribunál

dospěl k závěru, že taková domněnka neexistuje, přezkoumá, zda by úplné zpřístupnění dotčených dokumentů vážně ohrozilo dotčený rozhodovací proces ve smyslu čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001.

– *Úvodní poznámky*

57 Nařízení č. 1049/2001 je podle bodu 1 odůvodnění v souladu s vůlí vytvářet svazek mezi národy Evropy, v němž jsou rozhodnutí přijímána co nejotevřeněji a co nejblíže občanům. V bodě 2 odůvodnění uvedeného nařízení je připomenuto, že právo na přístup veřejnosti k dokumentům orgánů souvisí s demokratickou povahou těchto orgánů (rozsudky ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 34, a ze dne 17. října 2013, Rada v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, bod 27).

58 Proto je účelem nařízení č. 1049/2001, jak uvádí bod 4 jeho odůvodnění a jeho článek 1, poskytnout veřejnosti právo na co nejširší přístup k dokumentům (rozsudky ze dne 1. února 2007, Sison v. Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, bod 61; ze dne 21. září 2010, Švédsko a další v. API a Komise, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, bod 69, a ze dne 17. října 2013, Rada v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, bod 28).

59 Toto právo i nadále podléhá některým omezením vycházejícím z důvodů veřejného či soukromého zájmu (rozsudek ze dne 1. února 2007, Sison v. Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, bod 62). Konkrétně řečeno, nařízení č. 1049/2001 v souladu s bodem 11 svého odůvodnění v článku 4 stanoví, že orgány odepřou přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení jednoho ze zájmů chráněných tímto článkem (rozsudky ze dne 21. září 2010, Švédsko a další v. API a Komise, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, body 70 a 71; ze dne 21. července 2011, Švédsko v. MyTravel a Komise, C-506/08 P, EU:C:2011:496, bod 74, a ze dne 17. října 2013, Rada v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, bod 29).

60 K výjimkám z toho přístupu patří výjimka uvedená v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001, podle níž „[p]řístup k dokumentu, který orgán vypracoval k vnitřnímu použití nebo který obdržel a který se vztahuje k záležitosti, v níž orgán ještě nerozhodl, se odepře, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.“

61 Vzhledem k tomu, že se takové výjimky odchylují od zásady co nejširšího zpřístupnění dokumentů veřejnosti, musí být vykládány a použity restriktivně (rozsudky ze dne 1. února 2007, Sison v. Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, bod 63; ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 36, a ze dne 17. října 2013, Rada v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, bod 30).

62 V souladu se zásadou restriktivního výkladu pokud dotyčný orgán rozhodne o odepření přístupu k dokumentu, o jehož poskytnutí byl požádán, je v zásadě povinen vysvětlit, jak by mohl přístup k tomuto dokumentu konkrétně a skutečně ohrozit zájem chráněný výjimkou stanovenou v článku 4 nařízení č. 1049/2001, na kterou se tento orgán odvolává. Kromě toho musí být nebezpečí takovéhoto ohrožení důvodně předvídatelné, a nikoli čistě hypotetické (rozsudky ze dne 21. července 2011, Švédsko v. MyTravel a Komise, C-506/08 P, EU:C:2011:496, bod 76; ze dne 17. října 2013, Rada v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, bod 31, a ze dne 15. září 2016, Herbert Smith Freehills v. Rada, T-710/14, EU:T:2016:494, bod 33). Pouhá okolnost, že se dokument týká zájmu chráněného určitou výjimkou, nemůže postačovat k odůvodnění použití této výjimky (rozsudky ze dne 13. dubna 2005, Verein für Konsumenteninformation v. Komise, T-2/03, EU:T:2005:125, bod 69; ze dne 7. června 2011, Toland v. Parlament, T-471/08, EU:T:2011:252, bod 29, a ze dne 15. září 2016, Herbert Smith Freehills v. Rada, T-710/14, EU:T:2016:494, bod 32).

63 Použití výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001 tedy předpokládá, že je prokázáno, že přístup k požadovaným dokumentům mohl konkrétně a skutečně narušit ochranu rozhodovacího procesu orgánu a toto nebezpečí narušení bylo důvodně předvídatelné, a nikoliv čistě hypotetické (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. června 2011, Toland v. Parlament, T-471/08, EU:T:2011:252, bod 70 a citovaná judikatura).

64 Podle judikatury platí, že ohrožení rozhodovacího procesu ve smyslu čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001 je „vážné“ zejména tehdy, když má zpřístupnění dotčených dokumentů podstatný dopad na rozhodovací proces. Posouzení vážnosti závisí na všech okolnostech věci, zejména na nepříznivých účincích zpřístupnění dotčených dokumentů na rozhodovací proces dovolávaných orgánem (rozsudky ze dne 18. prosince 2008, Muñiz v. Komise, T-144/05, nezveřejněný, EU:T:2008:596, bod 75; ze dne 7. června 2011, Toland v. Parlament, T-471/08, EU:T:2011:252, bod 71, a ze dne 9. září 2014, MasterCard a další v. Komise, T-516/11, nezveřejněný, EU:T:2014:759, bod 62).

65 Tuto judikaturu nelze vykládat tak, že od orgánů vyžaduje, aby předložily důkazy, které mají existenci takového nebezpečí prokázat. V tomto ohledu stačí, že napadené rozhodnutí obsahuje hmatatelné důkazy umožňující dojít k závěru, že nebezpečí ohrožení rozhodovacího procesu bylo v době jeho přijetí důvodně předvídatelné, a nikoliv čistě hypotetické, přičemž zejména zmiňuje, že v době jeho přijetí existovaly objektivní důvody umožňující důvodně předvídat, že by k takovému ohrožení došlo v případě zpřístupnění požadovaných dokumentů (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. června 2011, Toland v. Parlament, T-471/08, EU:T:2011:252, body 78 a 79).

66 Podle judikatury však platí, že se dotčený orgán stále může opřít o obecné domněnky použitelné na některé kategorie dokumentů, protože na žádosti o zpřístupnění týkající se dokumentů téže povahy je možno použít podobné obecné úvahy (rozsudky ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 50; ze dne 29. června 2010, Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, bod 54, a ze dne 17. října 2013, Rada v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, bod 72).

67 V takovém případě však musí dotyčný orgán blíže uvést, na jakých obecných úvahách zakládá domněnku, že zpřístupnění těchto dokumentů by poškodilo některý ze zájmů chráněných dotčenou výjimkou, v projednávané věci výjimkou stanovenou v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001, aniž je povinen provést konkrétní přezkum obsahu každého z těchto dokumentů (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. září 2010, Švédsko a další v. API a Komise, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, bod 76, a ze dne 17. října 2013, Rada v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, bod 73).

– K povaze tříštranných jednání

68 Vzhledem k tomu, že se projednávaný spor týká přístupu ke čtvrtému sloupci tabulek vypracovaných v rámci probíhajících tříštranných jednání, považuje Tribunál za nutné připomenout základní znaky tříštranných jednání. V tomto ohledu je třeba uvést, že trialog je neformálním tříštranným jednáním, jehož se účastní zástupci Parlamentu, Rady a Komise. Cílem těchto kontaktů je rychlé nalezení shody ohledně souboru pozměňovacích návrhů přijatelných pro Parlament a Radu, a sice shodu, která musí být následně ještě schválena těmito orgány v souladu s jejich příslušnými vnitřními postupy. Legislativní diskuze probíhající v rámci trialogu se mohou týkat jak politických otázek, tak technických právních otázek (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. září 2016, Herbert Smith Freehills v. Rada, T-710/14, EU:T:2016:494, bod 56).

69 Řádný legislativní postup, uvedený v článku 294 SFEU, se tak skládá ze tří fází (první čtení, druhé čtení a třetí čtení s dohodováním), ale může skončit v jakékoliv z těchto fází, pokud Parlament a Rada dospějí k dohodě. I když může tento postup vyžadovat až tři čtení, zvýšené použití trialogů ukazuje, že k dohodě často dochází již v prvním čtení (rozsudek ze dne 15. září 2016, Herbert Smith Freehills v. Rada, T-710/14, EU:T:2016:494, bod 57).

70 Třístranná jednání představují „zavedený postup, jehož prostřednictvím je přijímána většina právních předpisů“, a sám Parlament je tedy považuje za „rozhodující fáze legislativního procesu“ (viz usnesení Parlamentu ze dne 28. dubna 2016 o přístupu veřejnosti k dokumentům, body 22 a 26). Parlament na jednání uvedl, že v současnosti je v návaznosti na třístranná jednání přijímáno 70 až 80 % unijních legislativních aktů.

71 Je tedy nutno uznat, že používání třístranných jednání v průběhu řady let vykazuje sílu a pružnost v rozsahu, v němž přispělo ke značnému rozšíření možností dohody v různých fázích legislativního postupu.

72 Kromě toho je nesporné, že jsou třístranná jednání neveřejná a dohody sjednané v rámci těchto jednání, které se zpravidla odrážejí ve čtvrtém sloupci tabulek třístranných jednání, spolunormotvůrci poté přijmou nejčastěji bez podstatných změn, jak potvrdil Parlament ve své žalobní odpovědi a na jednání.

73 Jednací řád Parlamentu, ve znění použitelném ke dni přijetí napadeného rozhodnutí, stanoví v tomto ohledu určitá pravidla upravující účast Parlamentu na třístranných jednáních. Tato pravidla jsou obsažena v článcích 73 a 74 kapitoly 6, nadepsané „Závěr legislativního procesu“ uvedeného jednacího řádu a v přílohách XIX a XX tohoto řádu, z čehož jasně vyplývá, že podle jednacího řádu Parlamentu třístranná jednání spadají do legislativního procesu.

74 Navíc z budu 27 usnesení Parlamentu ze dne 28. dubna 2016 (viz bod 70 výše) jednoznačně vyplývá, že dokumenty vypracované v rámci třístranných jednání, „souvisejí […] s legislativními postupy a nelze s nimi ze zásady zacházet odlišně od ostatních legislativních dokumentů“.

75 Na rozdíl od toho, co uvádí Rada v bodě 43 svého spisu vedlejší účastnice, je tudíž třeba dospět k závěru, že tabulky třístranných jednání spadají do legislativního procesu.

– K existenci obecné domněnky o nezpřístupnění čtvrtého sloupce tabulek probíhajících třístranných jednání

76 Nyní je třeba určit, zda i přes skutečnost, že dotčené dokumenty musí být považovány za dokumenty spadající do legislativního procesu, je třeba uznat existenci obecné domněnky o nezpřístupnění čtvrtého sloupce tabulek probíhajících třístranných jednání.

77 V tomto ohledu je třeba zaprvé zdůraznit, že unijní primární právo stanovuje v zásadě úzký vztah, který existuje mezi legislativními postupy a zásadami veřejnosti a transparentnosti (v tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta Cruz Villalóna ve věci Rada v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:325, body 39 a 40). Článek 15 odst. 2 SFEU konkrétně stanoví, že „[P]arlament, jakož i Rada při projednávání návrhu legislativního aktu a hlasování o něm, zasedají veřejně“.

78 Kromě toho právě transparentnost v legislativním procesu tím, že umožňuje, aby bylo otevřeně diskutováno několik náhledů, přispívá k tomu, aby orgány získaly větší legitimitu v očích občanů Unie a aby vzrostla jejich důvěra. Ve skutečnosti je to spíše nedostatek informací a diskuse, co může vyvolat u občanů pochybnosti nejen stran legality jednotlivého aktu, ale i legitimity celého rozhodovacího procesu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 59).

79 Soudní dvůr již zdůraznil, že v rámci výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001 je pojmy „rozhodnutí“ a „rozhodovací proces“ dotčeného orgánu třeba chápat ve zvláštním světle, jestliže tento orgán vykonává své legislativní funkce (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 46, a ze dne 22. března 2011, Access Info Europe v. Rada, T-233/09, EU:T:2011:105, bod 57).

80 Zatímco totiž obecně zakotvení co nejširšího možného přístupu veřejnosti, připomenuté v bodě 58 výše, znamená právo veřejnosti na zpřístupnění celého obsahu požadovaných dokumentů, a toto právo může být omezeno pouze striktním uplatňováním výjimek stanovených nařízením č. 1049/2001, mají tyto úvahy samozřejmě zcela zvláštní význam v případě, že tyto dokumenty spadají do unijní legislativní činnosti, jak vyplývá z bodu 6 odůvodnění nařízení č. 1049/2001, podle kterého má být právě v takovém případě poskytnut ještě širší přístup k dokumentům. Transparentnost v tomto ohledu přispívá k posílení demokracie tím, že občanům umožňuje kontrolovat všechny informace, které jsou základem pro přijetí legislativního aktu. Možnost občanů seznámit se s důvody vedoucími k legislativním krokům je totiž podmínkou toho, aby mohli účinně vykonávat svá demokratická práva (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 46; ze dne 17. října 2013, Rada v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, bod 33, a ze dne 15. září 2016, Herbert Smith Freehills v. Rada, T-710/14, EU:T:2016:494, bod 35).

81 Zásady veřejnosti a transparentnosti jsou tedy vlastní unijním legislativním postupům.

82 Zadruhé je třeba konstatovat, že judikatura Soudního dvora uznala existenci obecných domněnek o nezpřístupnění pouze v případě dokumentů jasně vymezených tím, že společně patřily k určitému spisu vztahujícímu se k probíhajícímu správnímu nebo soudnímu řízení (rozsudek ze dne 16. července 2015, ClientEarth v. Komise, C-612/13 P, EU:C:2015:486, body 77 a 78), avšak do současné doby nikdy v oblasti legislativního postupu. Kromě toho i ve správní oblasti byly tyto domněnky přijaty unijním soudem jen v přesně stanovených řízeních [pokud jde o kontrolu státních podpor, viz rozsudek ze dne 29. června 2010, Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, body 54 a 55; pokud jde o kontrolu spojování podniků, rozsudek ze dne 28. června 2012, Komise v. Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, bod 123, a pokud jde o nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích [101 SFEU] a [102 SFEU] (Úř. věst. 2003, L 1, s. 1; Zvl. vyd. 08/02, s. 205), rozsudek ze dne 27. února 2014, Komise v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 93], zatímco tříštranná jednání se z podstaty věci týkají veškeré legislativní činnosti.

83 Rada a Komise sice tvrdí, že účinnost a integrita legislativního procesu, jak je upraven v čl. 13 odst. 1 SEU a v článku 294 SFEU, umožňují orgánům opírat se o obecnou domněnku o nezpřístupnění čtvrtého sloupce tabulek probíhajících tříštranných jednáních, avšak je třeba uvést, že žádný z těchto článků takovou domněnku nezakotvuje a žádná skutečnost v jejich znění nenasvědčuje výkladu navrhovanému Radou a Komisí, které jsou vedlejšími účastnicemi, a to tím spíše že účinnost a integrita legislativního procesu nemohou oslabit zásady veřejnosti a transparentnosti, které tvoří základ uvedeného procesu.

84 Je tudíž třeba dospět k závěru, že pokud jde o čtvrtý sloupec tabulek tříštranných jednání týkajících se probíhajícího legislativního postupu, nelze připustit žádnou obecnou domněnku o nezpřístupnění.

– K existenci vážného ohrožení rozhodovacího procesu

85 Vzhledem k tomu, že Parlament nemůže sporné odepření přístupu založit na obecné domněnce o nezpřístupnění, je třeba přezkoumat, zda tento orgán splnil svou povinnost poskytnout v souladu s judikaturou připomenutou v bodech 62 a 63 výše vysvětlení, pokud jde o otázku, jakým způsobem

by úplný přístup k dotčeným dokumentům mohl konkrétně a skutečně narušit zájem chráněný výjimkou stanovenou v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001, přičemž nebezpečí takového narušení musí být důvodně předvídatelné, a nikoli čistě hypotetické.

86 Úvodem je třeba upřesnit, že předmětem projednávané žaloby není uznat přímý přístup k probíhajícím třístranným jednáním ve smyslu článku 12 nařízení č. 1049/2001. Předmětem tohoto sporu je totiž pouze přístup ke čtvrtému sloupci dotčených dokumentů, přičemž tento přístup může být poskytnut pouze na základě konkrétní žádosti podané na základě uvedeného nařízení.

87 V napadeném rozhodnutí Parlament zejména uvedl, že dotčené tabulky byly vypracovány v kontextu probíhajících třístranných jednání, týkajících se oblasti, v níž Parlament ani spolunormotvůrci ještě nepřijali konečné rozhodnutí, takže je třeba mít za to, že rozhodovací proces stále probíhá. Podle Parlamentu by byl uvedený proces „ve skutečnosti konkrétně a vážně“ ohrožen zpřístupněním čtvrtého sloupce dotčených tabulek, a to s ohledem na skutečnost, že oblast policejní spolupráce, ke které se tyto tabulky vztahují, je velmi citlivá, zejména pokud jde o ochranu údajů a správní radu Europolu. Parlament rovněž zmínil předvídatelné nebezpečí, že by vyzrazení postoje předsednictva Rady před ukončením jednání poškodilo řádnou spolupráci mezi orgány a ohrozilo by vyjednávací proces s perspektivou ztráty vzájemné důvěry a změny pracovních postupů, přičemž toto nebezpečí může zaniknout až poté, co je nalezena dohoda týkající se všech textů. Kromě toho Parlament uvedl, že zpřístupnění čtvrtého sloupce dotčených tabulek by velmi pravděpodobně vedlo ke zvýšenému tlaku veřejnosti na osoby účastnící se jednání, přičemž by se tak přijetí jednotné linie stalo nemožným, nebo přinejmenším by se stalo mnohem obtížnějším. Parlament proto uplatnil zásadu „není dosaženo žádné dohody, dokud není dosaženo úplné shody“ k prokázání, že zpřístupnění jediné položky, i když není citlivá, by mohlo mít nepříznivé důsledky na ostatní části spisu. Parlament z toho vyvodil, že přístup k celému čtvrtému sloupci dotčených tabulek musí být odepřen, „dokud nebude sjednaný text schválen oběma stranami“.

88 Z předcházejícího vyplývá, že Parlament vychází ze specifických úvah týkajících se probíhajícího legislativního procesu v souvislosti s vysoce citlivou povahou oblasti policejní spolupráce, konkrétně ochrany údajů v rámci této spolupráce, jakož i složení správní rady Europolu. Dále Parlament vycházel rovněž z obecných úvah vycházejících v podstatě z prozatímní povahy informací uvedených ve čtvrtém sloupci tabulek třístranných jednání, z atmosféry důvěry při třístranných jednáních, z nebezpečí vnějších tlaků, které mohou ovlivnit průběh probíhajících diskuzí, z ochrany jeho prostoru k úvahám, jakož i z dočasné povahy odepření přístupu.

89 Pokud jde v první řadě o specifické úvahy týkající se dotčeného legislativního procesu, uvedené v napadeném rozhodnutí, je třeba zaprvé uvést, že okolnost uvedená v tomto rozhodnutí, že se dotčené dokumenty týkají oblasti policejní spolupráce, nemůže jako taková stačit k prokázání jejich zvláště citlivé povahy. Opačné řešení by totiž mělo za následek, že by celá daná oblast unijního práva nepodléhala požadavkům v oblasti transparentnosti souvisejícího legislativního procesu.

90 Zadruhé, pokud jde o tvrzení, že politika správy a uchovávání údajů v držení Europolu má zvláště citlivou povahu, je třeba uvést, že se dotčené dokumenty týkají návrhu nařízení s obecnou působností, které je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech, který se přirozeně týká občanů, tím spíše že se v daném případě jedná o legislativní návrh, který má přímý dopad na práva občanů Unie, zejména na jejich právo na ochranu osobních údajů (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. března 2011, Access Info Europe v. Rada, T-233/09, EU:T:2011:105, bod 77), z čehož vyplývá, že jej nelze považovat za citlivý z hlediska jakéhokoli kritéria (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. října 2013, Rada v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, bod 63).

91 Zatřetí, co se týče tvrzení, že diskuze ohledně složení správní rady Europolu má velmi citlivou povahu, je třeba uvést, že se jeví, že tato otázka je spíše institucionální nebo organizační povahy. Ačkoli se taková otázka může jevit jako choulostivá, případně obtížná s ohledem na přítomné zájmy a na to, o co se v dané věci jedná, nelze ji považovat za zvláště citlivou v případě, že neexistují konkrétní údaje podporující takové tvrzení.

92 Začtvrté z úplného znění dotčených dokumentů, které Parlament nyní již zveřejnil (viz bod 26 výše), vyplývá, že návrhy nebo prozatímní dohody uvedené ve čtvrtém sloupci uvedených dokumentů se týkají abstraktních a obecných otázek, aniž jsou zmíněny jakékoli citlivé informace týkající se například boje proti terorismu nebo organizované trestné činnosti anebo týkající se jakýmkoli způsobem policejních údajů týkajících se konkrétních osob, operací nebo projektů.

93 Z dokumentu LIBE-2013-0091-02 konkrétně vyplývá, že texty uvedené v jeho čtvrtém sloupci dokládají klasickou legislativní práci týkající se organizace agentury, v konkrétním případě Europolu, vymezení jejích vztahů s vnitrostátními orgány a jejího poslání, složení její správní rady atd. Tento sloupec obsahuje obecné údaje, z nichž vyplývají sjednané změny ve znění, zmínění bodů, ohledně nichž byla diskuze odložena nebo které budou předmětem dalších diskuzí, které jsou na určitých místech označeny výrazem „idem“, jakož i některé prázdné kolonky.

94 Pokud jde o dokument LIBE-2013-0091-03, ani ze znění jeho čtvrtého sloupce nevyplývá žádný citlivý údaj, ale vyplývá z něj omezený počet obecných údajů, jakož i několik takových informací, jako že „Parlament je vyzván, aby přezkoumal tento pozměňovací návrh“, „tyto pozměňovací návrhy Parlamentu lze zvážit“ nebo také že „pozměňovací návrh Parlamentu by mohl být případně zohledněn v bodě odůvodnění“, jakož i několik prázdných kolonek.

95 Navíc se jeví, že informace uvedené ve čtvrtém sloupci dotčených dokumentů nejsou za okolností projednávaného případu samotnou svou podstatou „citlivé“ více než informace uvedené v prvních třech sloupcích, k nimž byl v napadeném rozhodnutí přístup žalobci poskytnut.

96 Konečně je třeba zdůraznit, že nařízení č. 1049/2001 stanoví v článku 9 zvláštní postup, kdy lze dokument, k němuž je požadován přístup, definovat jako „citlivý dokument“ (rozsudek ze dne 22. března 2011, Access Info Europe v. Rada, T-233/09, EU:T:2011:105, bod 78), ačkoli tento postup Parlament v projednávané věci nepoužil.

97 Nejeví se tedy, že obsah čtvrtého sloupce dotčených dokumentů má zvláště citlivou povahu v tom smyslu, že by byl ohrožen základní zájem Unie nebo členských států v případě zpřístupnění, i když se vztahuje k záležitostem určitého významu, které se zajisté vyznačují obtížemi jak v politické, tak právní oblasti (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. března 2011, Access Info Europe v. Rada, T-233/09, EU:T:2011:105, bod 78).

98 Pokud jde v druhé řadě o obecné úvahy uvedené v napadeném rozhodnutí, je třeba zaprvé zdůraznit, pokud jde o tvrzení, že přístup ke čtvrtému sloupci dotčených dokumentů v průběhu třístranných jednání by zvýšil tlak veřejnosti na zpravodaje, stínové zpravodaje a politické skupiny, že v systému založeném na zásadě demokratické legitimity spolunormotvůrci musejí odpovídat veřejnosti za své činy. Výkon demokratických práv občany předpokládá možnost podrobně sledovat rozhodovací proces orgánů, které se podílí na legislativních procesech, a mít přístup k veškerým relevantním informacím (rozsudek ze dne 22. března 2011, Access Info Europe v. Rada, T-233/09, EU:T:2011:105, bod 69). Kromě toho čl. 10 odst. 3 SEU stanoví, že každý občan má právo podílet se na demokratickém životě Unie a že rozhodnutí jsou přijímána co nejotevřeněji a co nejblíže občanům. Projev veřejného mínění ve vztahu k danému návrhu nebo prozatímní legislativní dohodě sjednané v rámci třístranných jednání, které jsou uvedeny ve čtvrtém sloupci tabulek třístranných jednání, je tak nedílnou součástí výkonu demokratických práv občanů Unie, tím spíše, že, jak je uvedeno v bodě 72 výše, spolunormotvůrci poté přijmou uvedené dohody zpravidla bez podstatných změn.

99 Judikatura sice uznává, že riziko vnějšího tlaku může představovat legitimní důvod pro omezení přístupu k dokumentům týkajícím se rozhodovacího procesu, avšak je třeba s jistotou určit, že k tomuto vnějšímu tlaku skutečně dochází a z předložených důkazů vyplývá, že existovalo důvodně předvídatelné nebezpečí, že rozhodnutí, které mělo být přijato, by v důsledku tohoto vnějšího tlaku bylo podstatně ovlivněno (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. prosince 2008, Muñiz v. Komise, T-144/05, nezveřejněný, EU:T:2008:596, bod 86). Žádný hmatatelný důkaz ve spisu přitom neumožňuje prokázat v případě, že by došlo ke zpřístupnění čtvrtého sloupce dotčených dokumentů, že takové vnější tlaky skutečně existují. Ze žádné skutečnosti ve spise, který má k dispozici Tribunál, tudíž nevyplývá, že pokud jde o dotčený legislativní postup, Parlament mohl důvodně očekávat reakci přesahující to, co může od veřejnosti očekávat jakýkoli člen legislativního orgánu předkládající změnu návrhu zákona (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. března 2011, Access Info Europe v. Rada, T-233/09, EU:T:2011:105, bod 74).

100 Zadruhé, pokud jde o prozatímní povahu informací uvedených ve čtvrtém sloupci tabulek třístranných jednání, v tom smyslu, že se jejich obsah může vyvíjet podle postupu prací v rámci třístranných jednání, je třeba uvést, že předběžná povaha těchto informací nemůže jako taková odůvodnit použití výjimky upravené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001, neboť toto ustanovení nerozlišuje podle toho, v jaké fázi se diskuze nachází. Toto ustanovení se obecně vztahuje na dokumenty, které se týkají záležitosti, v níž dotyčný orgán „ještě nerozhodl“, na rozdíl od čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce uvedeného nařízení, který se vztahuje na případ, kdy dotyčný orgán již rozhodnutí přijal. Předběžná povaha probíhajících diskuzí stejně jako skutečnost, že některé z těchto učiněných návrhů nebyly dosud předmětem konsensu nebo kompromisu, tedy v projednávané věci neumožňují konstatovat vážné ohrožení rozhodovacího procesu (rozsudek ze dne 22. března 2011, Access Info Europe v. Rada, T-233/09, EU:T:2011:105, bod 76).

101 V tomto ohledu je bezvýznamné, zda byly dotčené dokumenty vypracovány či získány v rané, pozdější nebo konečné fázi rozhodovacího procesu. Stejně tak skutečnost, že byly vypracovány či získány ve formálním, nebo neformálním kontextu, nemá dopad na výklad výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. září 2016, Herbert Smith Freehills v. Rada, T-710/14, EU:T:2016:494, bod 48).

102 Kromě toho Tribunál již uvedl, že návrh je přirozeně předložen k tomu, aby se o něm diskutovalo, a nepočítá se s tím, že zůstane po této diskuzi beze změny. Veřejnost je plně schopna pochopit, že autor návrhu může následně změnit jeho obsah (rozsudek ze dne 22. března 2011, Access Info Europe v. Rada, T-233/09, EU:T:2011:105, bod 69). Právě ze stejných důvodů si autor žádosti o přístup k dokumentům v rámci třístranných jednání bude plně vědom prozatímní povahy těchto informací. Rovněž bude plně schopen pochopit, že podle zásady, podle níž „není dosaženo žádné dohody, dokud není dosaženo úplné shody“, se informace uvedené ve čtvrtém sloupci mohou změnit v celém průběhu třístranných jednání až do okamžiku, kdy je dosaženo dohody ohledně celého textu.

103 Zatřetí, co se týče důvodu týkajícího se možné ztráty důvěry mezi unijními orgány a pravděpodobného zhoršení jejich vzájemné spolupráce, zejména s předsednictvím Rady, je třeba připomenout, že unijní orgány musí respektovat čl. 13 odst. 2 druhou větu SEU, který stanoví, že „[o]rgány mezi sebou loajálně spolupracují“ (rozsudek ze dne 16. července 2015, Komise v. Rada, C-425/13, EU:C:2015:483, bod 64). Tato spolupráce má zvláštní význam pro unijní legislativní činnost, která vyžaduje úzký proces spolupráce mezi dotčenými orgány. Je-li tedy provádění unijního legislativního procesu svěřeno několika orgánům, jsou tyto orgány povinny v souladu s povinností loajální spolupráce stanovenou rovněž v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci SEU jednat a spolupracovat tak, aby uvedený proces mohl být účinně uplatňován, což znamená, že jakékoli narušení důvěry nezbytné mezi orgány představuje nesplnění uvedené povinnosti.

104 Přitom je třeba poznamenat, že právě na základě zásady loajální spolupráce v projednávané věci Parlament konzultoval, jak uvedl na jednání, Radu a Komisi před přijetím napadeného rozhodnutí, ale na podporu potvrzení principiálního tvrzení připomenutého v bodě 103 výše nepředložil Parlament

žádný hmatatelný důkaz, což znamená, že tvrzené nebezpečí je podle všeho hypotetické vzhledem k tomu, že neexistuje žádný konkrétní důkaz, který by mohl prokázat, že v případě dotčeného legislativního procesu by přístup ke čtvrtému sloupci dotčených dokumentů narušil loajální spolupráci nezbytnou mezi dotčenými orgány. Vzhledem k tomu, že orgány v rámci třístranných jednání vyjadřují navenek svůj příslušný postoj k danému legislativnímu návrhu a k vývoji tohoto návrhu, který pro ně bude přijatelný, nemůže skutečnost, že tyto údaje jsou následně na žádost sděleny, sama o sobě bránit loajální spolupráci, kterou jsou orgány povinny mezi sebou uplatňovat na základě článku 13 SEU.

105 Začtvrté, pokud jde o nezbytnost zdůrazněnou Parlamentem, Radou a Komisí v rámci projednávaného sporu, mít k dispozici prostor k úvahám (*space to think*), je třeba zdůraznit, že třístranná jednání spadají do legislativního procesu, jak bylo uvedeno v bodě 75 výše, a že tato jednání jsou podle tvrzení samotného Parlamentu „zásadní fází legislativního postupu a netvoří samostatný ‚prostor k úvahám' “ (usnesení Parlamentu ze dne 14. září 2011 o přístupu veřejnosti k dokumentům, bod 29).

106 Kromě toho, jak uvedl Parlament na jednání, před zápisem textů kompromisů do čtvrtého sloupce tabulek třístranných jednání mohou diskuze za tímto účelem probíhat na schůzích zabývajících se přípravou uvedených textů mezi jednotlivými autory, takže možnost volné výměny není zpochybněna, tím spíše že jak bylo uvedeno v bodě 86 výše, projednávaný spor se netýká otázky přímého přístupu k třístranným jednáním, ale pouze otázky přístupu k dokumentům vypracovaným v rámci těchto třístranných jednání v návaznosti na žádost o přístup.

107 Zapáté, co se týče důvodu týkajícího se dočasné povahy odepření, spočívajícího v tom, že jakmile budou dokončeny práce v rámci třístranných jednání, bude moci být podle konkrétního případu poskytnut úplný přístup k tabulkám třístranných jednání, je třeba nejprve uvést, že třístranná jednání by se mohla z časového hlediska vztahovat na dlouhá období. Žalobce na jednání uvedl, aniž mu kdokoli odporoval, že doba jejich trvání činí v průměru sedm až dvanáct měsíců. Mohlo by se tedy jednat o dlouhé časové období, během kterého zůstanou třístranná jednání veřejnosti utajena. Kromě toho délku těchto jednání nelze určit, neboť se liší v závislosti na každém legislativním postupu.

108 Dále pak zprávy, které vyjednávací tým Parlamentu účastnící se třístranných jednání musí podat na nejbližší schůzi příslušného parlamentního výboru na základě čl. 73 odst. 4 druhého pododstavce jednacího řádu Parlamentu, nemohou napravit nedostatek transparentnosti prací v rámci třístranných jednání během této doby. V odpovědi na organizační procesní opatření totiž Parlament vysvětlil, že se tyto zprávy vyznačují „velkou flexibilitou, pokud jde o jejich formu" a že „mezi jednotlivým parlamentními výbory neexistuje žádná jednotná praxe, pokud jde o formu a zveřejňování zpráv". Uvedené zprávy mohou mít formu sdělení předsedy dotčeného výboru nebo zpravodaje, které je určeno všem jeho členům nebo pouze schůzi koordinátorů, která je obvykle neveřejná, nebo formu ústního sdělení, anebo také stručné informace v informačním zpravodaji uvedeného výboru. Neexistence podrobných a jednotných zpráv, jakož i jejich různé zveřejňování tedy nemohou zmírnit nedostatek transparentnosti prací v rámci probíhajících třístranných jednání.

109 Konečně, jak bylo uvedeno v bodě 70 výše, práce v rámci třístranných jednání představují rozhodující fázi legislativního procesu, jelikož spolunormotvůrci přijmou dohodu sjednanou po ukončení třístranných jednání nejčastěji bez podstatných změn (viz bod 72 výše). Z těchto důvodů nemůže být sporné odepření přístupu platně odůvodněno jeho dočasnou povahou bez výjimek a bez rozlišení. Takové globální odůvodnění, které se může použít na všechna třístranná jednání, by totiž vyvolalo *de facto* tytéž účinky jako obecná domněnka o nezpřístupnění, jejíž uplatnění však bylo odmítnuto (viz body 76 až 84 výše).

110 Tribunál ostatně poznamenává, že v usnesení ze dne 11. března 2014 o přístupu veřejnosti k dokumentům Parlament vyzval Komisi, Radu a sám sebe, „aby zajistily větší transparentnost neformálních trialogů tak, že je budou pořádat veřejně a že budou automaticky zveřejňovat dokumentaci včetně harmonogramů, programů jednání, zápisů z jednání, zkoumaných dokumentů,

pozměňovacích návrhů, přijatých rozhodnutí, informací o delegacích členských států a jejich stanovisek a zápisů z jednání ve standardním a snadno přístupném internetovém prostředí, aniž budou dotčeny výjimky stanovené v čl. 4 odst. 1 nařízení […] č. 1049/2001“.

111 S ohledem na vše předcházející je třeba uvést, že žádný z důvodů dovolávaných Parlamentem, posuzovaných samostatně nebo jako celek, neprokazuje, že by úplný přístup k dotčeným dokumentům mohl konkrétně a skutečně, důvodně předvídatelně, a nikoli čistě hypoteticky ohrozit rozhodovací proces ve smyslu čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001.

112 Je však nutno zdůraznit, že tvrzení žalobce, podle kterého Parlament nemá žádnou posuzovací pravomoc za účelem odepření přístupu k dokumentům vypracovaným v rámci probíhajících třístranných jednání, nemůže obstát. Toto tvrzení totiž znamená popření možnosti orgánů odůvodnit odepření přístupu k legislativním dokumentům na základě výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001, ačkoli tato výjimka nevylučuje legislativní proces ze své oblasti působnosti. Orgány tudíž mohou na základě tohoto ustanovení odepřít přístup k některým dokumentům legislativní povahy v řádně odůvodněných případech.

113 Ze všeho výše uvedeného vyplývá, že Parlament porušil čl. 4 odst. 3 první pododstavec nařízení č. 1049/2001, když v napadeném rozhodnutí odepřel zpřístupnit v rámci probíhajícího řízení čtvrtý sloupec dotčených dokumentů z důvodu, že by to vážně ohrozilo jeho rozhodovací proces.

114 Napadené rozhodnutí musí být proto zrušeno, aniž je třeba zkoumat otázku existence převažujícího veřejného zájmu, který by odůvodňoval zpřístupnění těchto informací, i druhý žalobní důvod vycházející z porušení povinnosti uvést odůvodnění (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. března 2011, Access Info Europe v. Rada, T-233/09, EU:T:2011:105, bod 85).

K nákladům řízení

115 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že žalobce požadoval náhradu nákladů řízení a Parlament neměl ve věci úspěch, je důvodně rozhodnout, že Parlament ponese vlastní náklady řízení a ukládá se mu rovněž náhrada nákladů žalobce.

116 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení. Rada a Komise tedy ponesou vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (sedmý rozšířený senát)

rozhodl takto:

1) Rozhodnutí Evropského parlamentu A(2015) 4931 ze dne 8. července 2015 se zrušuje v rozsahu, v němž Emiliovi De Capitanimu odepřelo úplný přístup k dokumentům LIBE-2013-0091-02 a LIBE-2013-0091-03.

2) Parlament ponese vlastní náklady řízení a ukládá se mu rovněž náhrada nákladů řízení vynaložených E. De Capitanim.

3) Rada Evropské unie a Evropská komise ponesou vlastní náklady řízení.

Van der Woude Tomljenović Bieliūnas

Marcoulli Kornezov

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 22. března 2018.

Podpisy.