



PRIOPĆENJE ZA MEDIJE br. 15/23

U Luxembourggu 25. siječnja 2023.

Presuda Općeg suda u predmetu T-163/21 | De Capitani/Vijeće

Vijeće Europske unije mora omogućiti pristup dokumentima sastavljenima unutar njegovih radnih skupina koji se odnose na zakonodavni postupak kojem je predmet izmjena Direktive o godišnjim financijskim izvještajima

Opći sud utvrdio je da nijedan od razloga koje je Vijeće navelo ne omogućuje donošenje zaključka da bi otkrivanje spornih dokumenata na konkretan, stvaran i nehipotetski način ozbiljno ugrozilo predmetni zakonodavni postupak

Tužitelj, Emilio De Capitani, podnio je zahtjev za pristup¹ određenim dokumentima koji su razmijenjeni unutar radne skupine „Pravo društava“ Vijeća Europske unije, a koji se odnose na zakonodavni postupak kojem je predmet izmjena Direktive 2013/34 o godišnjim financijskim izvještajima². Vijeće je odbilo pristup određenim dokumentima zbog toga što bi njihovo otkrivanje ozbiljno ugrozilo proces odlučivanja Vijeća u smislu Uredbe br. 1049/2001³. Nakon tužiteljeva ponovljenog zahtjeva za pristup neotkrivenim dokumentima, Vijeće je donijelo pobijanu odluku⁴, u kojoj je potvrdilo uskratu pristupa.

Radne skupine Vijeća interna su tijela te institucije koja pripremaju rad Odbora stalnih predstavnika (Coreper) i, kasnije, nadležnog ministarskog sastava Vijeća.

Opći sud, kojem je podnesena tužba za poništenje, prvi se put bavio pitanjem pristupa dokumentima u vezi sa zakonodavnim postupcima s obzirom na odnos između, s jedne strane, načela javnosti i transparentnosti zakonodavnog postupka koja proizlaze iz Ugovora o funkcioniranju Europske unije i Povelje Europske unije o temeljnim pravima⁵ i, s druge strane, izuzeća od otkrivanja dokumenata koje se temelji na zaštiti procesa odlučivanja institucije i koje je propisano sekundarnim zakonodavstvom⁶. K tomu, Opći sud prvi je put ispitivao uvjete pristupa dokumentima koje su radne skupine Vijeća sastavile u okviru zakonodavnog postupka.

Ocjena Općeg suda

Kao prvo, Opći sud odbio je tužiteljevu argumentaciju u skladu s kojom se izuzeće koje se odnosi na zaštitu procesa

¹ Na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.).

² Direktiva 2013/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o godišnjim financijskim izvještajima, konsolidiranim financijskim izvještajima i povezanim izvješćima za određene vrste poduzeća, o izmjeni Direktive 2006/43/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i o stavljanju izvan snage direktiva Vijeća 78/660/EEZ i 83/349/EEZ (SL 2013., L 182, str. 19.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 17., svezak 3., str. 253.)

³ Članak 4. stavak 3. prvi podstavak Uredbe br. 1049/2001

⁴ Odluka Vijeća Europske unije SGS 21/000067 od 14. siječnja 2021.

⁵ Članak 15. UFEU-a i članak 42. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)

⁶ U smislu članka 4. stavka 3. Uredbe br. 1049/2001

odlučivanja predviđeno Uredbom br. 1049/2001, tumačeno s obzirom na UFEU i Povelju, ne primjenjuje na zakonodavne dokumente.

Opći sud podsjeća na to da su – s obzirom na to da je načelo otvorenosti od temeljne važnosti za pravni poredak Europske unije – načela javnosti i transparentnosti neodvojiv dio zakonodavnih postupaka u Uniji⁷. Pristup zakonodavnim dokumentima stoga treba biti najširi mogući. Međutim, to ne znači da primarno pravo Unije predviđa bezuvjetno pravo na pristup zakonodavnim dokumentima. Naime, u skladu s UFEU-om⁸, pravo na pristup dokumentima institucija Unije ostvaruje se u skladu s općim načelima, ograničenjima i uvjetima utvrđenima uredbama. Odredbe UFEU-a koje uređuju pravo na pristup dokumentima institucija ne isključuju zakonodavne dokumente iz svojeg područja primjene.

Opći sud naveo je da je taj zaključak potkrijepljen normativnim kontekstom prava na pristup dokumentima. Naime, iz primarnog prava proizlazi kako načelo otvorenosti nije apsolutno⁹. Osim toga, Opći sud podsjetio je na to da u skladu s odredbama Uredbe br. 1049/2002, institucije Unije mogu odbiti pristup određenim dokumentima zakonodavne prirode u propisno opravdanim slučajevima.

Suprotno onomu što je tvrdio tužitelj, Opći sud najprije je utvrdio kontinuitet prava na pristup dokumentima između Ugovora o osnivanju Europske zajednice i UFEU-a te zaključio da je izuzeće od obveze otkrivanja zatraženog dokumenta koje se odnosi na zaštitu procesa odlučivanja predmetne institucije, predviđeno u članku 4. stavku 3. prvom podstavku Uredbe br. 1049/2001, ostalo primjenjivo nakon stupanja na snagu UFEU-a i Povelje. Zatim, utvrdio je kako ništa ne upućuje na zaključak da odredbe UFEU-a i Povelje načelno isključuju mogućnost da se pristup dokumentima koje su radne skupine Vijeća sastavile u okviru zakonodavnog postupka odbije zbog toga što bi njihovo otkrivanje ozbiljno ugrozilo proces odlučivanja Vijeća. Naposljetku, utvrdio je da iako odredbe UFEU-a, u skladu s kojima Vijeće prilikom vijećanja i glasovanja o nacrtu zakonodavnog akta zasjeda javno¹⁰ utvrđuju načelo javnosti zakonodavnih rasprava na sjednicama Vijeća, one se ne odnose na pravo na pristup dokumentima ni na ograničenja i uvjete ostvarivanja tog prava.

Kao drugo, Opći sud utvrdio je da se ni iz jednog od razloga koje je Vijeće iznijelo u pobijanoj odluci ne može zaključiti da bi otkrivanje spornih dokumenata na konkretan, stvaran i nehipotetski način ozbiljno ugrozilo predmetni zakonodavni postupak.

Najprije, što se tiče razloga koji se temelji na navodnom osjetljivom sadržaju spornih dokumenata, Opći sud utvrdio je da oni zapravo sadržavaju konkretne komentare i tekstualne izmjene koje su dio uobičajenog odvijanja zakonodavnog postupka. Iako se ti dokumenti odnose na pitanja određene važnosti, koja mogu biti složena s političkog i pravnog gledišta te koja mogu sadržavati elemente koji su rezultat „teških pregovora” i koji mogu odražavati poteškoće koje je tek potrebno riješiti prije postizanja sporazuma, Vijeće ne navodi nijedan konkretan i poseban aspekt tih dokumenata koji bi bio posebno osjetljiv u smislu da bi temeljni interes Unije ili država članica bio doveden u pitanje u slučaju otkrivanja. Također ne objašnjava kako bi pristup spornim dokumentima na konkretan, stvaran i nehipotetski način ozbiljno ugrozio mogućnost postizanja sporazuma o predmetnom zakonodavnom prijedlogu.

Nadalje, što se tiče preliminarne naravi rasprava u okviru radne skupine Vijeća o predmetnom zakonodavnom prijedlogu, Opći sud podsjetio je na to da ona kao takva ne može opravdati primjenu izuzeća koje se temelji na zaštiti procesa odlučivanja. Naime, to izuzeće ne provodi razliku s obzirom na stadije odvijanja rasprave, nego se općenito odnosi na dokumente koji se bave pitanjem o kojem predmetna institucija „nije odlučivala”. Budući da je prijedlog po samoj svojoj prirodi podnesen kako bi se o njemu raspravljalo, podnositelj zahtjeva za pristup zakonodavnim dokumentima u okviru postupka koji je u tijeku potpuno je svjestan toga da se informacije koje se u

⁷ Presuda od 22. ožujka 2018., *De Capitani/Parlament*, [T-540/15](#), (vidjeti također [CP 35/18](#))

⁸ Članak 15. stavak 3. UFEU-a

⁹ Članak 1. i članak 10. stavak 3. UFEU-a i članak 15. stavak 1. UFEU-a

¹⁰ Članak 15. stavak 2. UFEU-a

njima nalaze mogu izmijeniti tijekom cjelokupnog trajanja rasprava u okviru pripremnih radova radne skupine sve dok se ne postigne dogovor o cijelom tekstu. To je bio cilj tužiteljeva zahtjeva za pristup, koji je želio doznati stajališta koja su države članice iznijele u Vijeću upravo kako bi potaknuo raspravu u tom pogledu prije nego što ta institucija zauzme svoje stajalište u predmetnom zakonodavnom postupku.

Osim toga, Opći sud utvrdio je da Vijeće nije podnijelo nijedan opipljiv dokaz kojim bi se moglo dokazati da bi pristup spornim dokumentima naštetio lojalnoj suradnji među državama članicama. Naglašava da, s obzirom na to da države članice u okviru radnih skupina Vijeća izražavaju svoja stajališta o određenom zakonodavnom prijedlogu i njegovim izmjenama koje su spremne prihvatiti, činjenica da se ti elementi potom otkrivaju na zahtjev ne može sama po sebi činiti prepreku lojalnoj suradnji¹¹. U sustavu koji se temelji na načelu demokratskog legitimiteta, suzakonodavci moraju odgovarati javnosti za svoje djelovanje i stoga ostvarenje demokratskih prava građana pretpostavlja mogućnost detaljnog praćenja procesa odlučivanja u institucijama koje sudjeluju u zakonodavnim postupcima i mogućnost pristupa svim relevantnim informacijama. U ovom slučaju ništa ne upućuje na to da je Vijeće moglo razumno očekivati nastanak opasnosti od vanjskih pritisaka i reakciju koja nadilazi ono što bilo koji član zakonodavnog tijela koje podnosi izmjenu nacrta zakona može očekivati od javnosti.

Osim toga, Opći sud podsjetio je na to da samo ako predmetna institucija smatra da bi otkrivanje dokumenta konkretno i stvarno ugrozilo predmetni proces odlučivanja, ona mora provjeriti opravdava li prevladavajući javni interes, unatoč svemu, otkrivanje dokumenta. Jednako tako, puka činjenica da je odobren pristup određenim dokumentima koji se odnose na isti zakonodavni postupak ne može opravdati odbijanje pristupa drugim dokumentima.

Naposljetku, pristup dokumentima koje su sastavile radne skupine Vijeća ne može se ograničiti zbog njihove navodne „tehničke” prirode. Naime, „tehnička” priroda dokumenta nije relevantan kriterij za primjenu izuzeća koje se temelji na zaštiti procesa odlučivanja. Članovi radnih skupina Vijeća imaju mandat država članica koje zastupaju i tijekom rasprava o određenom zakonodavnom prijedlogu izražavaju stajalište svoje države u okviru Vijeća, kada ono djeluje u svojstvu suzakonodavca. Činjenica da radne skupine nisu ovlaštene usvojiti konačno stajalište Vijeća ne znači da njihov rad nije dio uobičajenog odvijanja zakonodavnog postupka kao ni to da su sastavljeni dokumenti „tehničke” prirode.

NAPOMENA: Tužba za poništenje služi za poništenje akata institucija Unije koji su protivni pravu Unije. Pod određenim uvjetima države članice, europske institucije i pojedinci mogu podnijeti tužbu za poništenje Sudu ili Općem sudu. Ako je tužba osnovana, akt se poništava. Dotična institucija mora popuniti eventualnu pravnu prazninu nastalu poništenjem akta.

NAPOMENA: Protiv odluke Općeg suda u roku od dva mjeseca i deset dana od njezina priopćenja može se podnijeti žalba Sudu ograničena na pravna pitanja.

Neslužbeni dokument za medije koji ne obvezuje Opći sud.

[Cjelovit tekst](#) presude objavljuje se na stranici CURIA na dan objave.

Osoba za kontakt: Iliana Paliova ☎ (+352) 4303 4293

Ostanite povezani!



¹¹ Članak 4. stavak 3. UEU-a