

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ  
Г-ЖА Е. SHARPSTON  
представено на 15 октомври 2009 година<sup>1</sup>

Съдържание

I — Въведение .....	I - 6060
II — Правна уредба .....	I - 6061
А — Релевантни разпоредби на Договорите и на другите международни инструменти .....	I - 6061
Б — Вторично общностно право .....	I - 6063
1. Регламент (ЕО) № 45/2001 .....	I - 6063
2. Общностна правна уредба относно правото на достъп до документи .....	I - 6067
III — Фактите в основата на първоинстанционното производство .....	I - 6070
IV — Производството пред Първоинстанционния съд и обжалваното съдебно решение .....	I - 6073
V — Производство пред Съда и искания на страните при обжалването .....	I - 6076
VI — Резюме на позициите на страните и на встъпилите страни .....	I - 6077
А — Жалбата .....	I - 6077
Б — Становища на Bavarian Lager и на встъпилите страни .....	I - 6078
VII — Анализ на жалбата .....	I - 6081
А — Предлаганото разрешение във връзка с първото и второто правно основание .....	I - 6081

1 — Език на оригиналния текст: испански.

## КОМИСИЯ/BAVARIAN LAGER

1. Сравнителен анализ на двата разглеждани регламента .....	I - 6081
а) Подготвителни документи, свързани с Регламент № 45/2001 .....	I - 6085
б) Практиката на Съда .....	I - 6087
в) Други възражения .....	I - 6091
2. Последици от подобно съгласувано прилагане на двата регламента .....	I - 6095
а) Разглеждане на проблема в по-общ план .....	I - 6097
б) Последици .....	I - 6099
в) Правилното тълкуване на член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001 .....	I - 6100
г) Modus operandi на това тълкуване в светлината на три примера ...	I - 6101
3. Резултат .....	I - 6103
Б — По трето правно основание за обжалване .....	I - 6105
В — Субсидиарно решение по първото и второто правно основание .....	I - 6107
VIII — По съдебните разноски .....	I - 6110
IX — Заключение .....	I - 6111

## I — Въведение

1. В едно демократично общество, ръководено от принципите на правовата държава, от съществено значение са както осигуряването на възможно най-широк широк достъп до публични документи, така и гарантирането на защитата на личния живот и неприкосновеността на лицата, които съставляват това общество. Следователно в правния ред на Европейския съюз достъпът до публични документи и защитата на личния живот са признати за основни права.

2. Настоящата жалба ясно поставя проблема за отношението между тези две права. Поставя се въпросът, налици ли е съществен по естеството си конфликт между *modus operandi* на разпоредбите на вторичното законодателство на Европейския съюз, прието под формата на регламенти съответно относно достъпа до документи и относно защитата на лични данни? Възможно ли е тези два регламента да се прилагат хармонично и евентуално как да се постигне този резултат?

3. Поставен по този начин, проблемът много прилича на формулирания от Айзък Азимов парадокс, при който се задава въпросът „Какво ще се случи, ако

непреодолима сила срещне неподвижен предмет?<sup>2</sup>“. Заменете „непреодолима сила“ с „право на достъп до документи“ и „неподвижен предмет“ с „право на защита на лични данни“ и ще придобиете ясна представа за сложността на жалбата, подадена от Комисията до Съда<sup>3</sup>.

4. Най-странното обаче не е, че в правната наука могат да се поставят въпроси, подобни на тези, които се поставят в рамките на други науки, а по-скоро това, че както ще видим по-нататък, отговорът на тези въпроси също изглежда вдъхновен от отговора, който дава Азимов. Действително, след като анализира понятията „непреодолима сила“ и „неподвижен предмет“, ученият приема по същество, че не е възможно да съществува вселена с такива противоречия, поради което въпросът е лишен от смисъл и не заслужава отговор. Разрешението, което предлагам на Съда по настоящото дело, също се основава на необходимостта от правилно определяне на юридическите понятия в основата на правата, за които се предполага, че са в конфликт. В край сметка ще се окаже, че конфликтът е по-скоро привиден, отколкото реален.

2 — *Asimov*, I. *Cien preguntas básicas sobre la ciencia*. 8. ed., trad. Miguel Paredes Larrucea, Alianza Editorial, Madrid 2008, 25–27.

3 — Обжалваното съдебно решение е постановено от Първоинстанционния съд на 8 ноември 2007 г. по дело *Bavarian Lager/Комисия* (T-194/04, Сборник, стр. II-4523).

## II — Правна уредба

*A — Релевантни разпоредби на Договорите и на другите международни инструменти*

5. Като се има предвид, че спорът между Комисията и Bavarian Lager се отнася до две основни права на гражданите, следва да се цитира член 6 от Договора за ЕС, по силата на който:

„1. Съюзът се основава на принципите на свободата, демокрацията, зачитането на правата на човека и основните свободи и на принципа на правовата държава, които са общи принципи за държавите членки.

2. Съюзът зачита основните права така, както те са гарантирани от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи [ЕКПЧ]<sup>4</sup> [...] и така, както произтичат от конституционните традиции, общи за държавите членки, като общи принципи на правото на Общността.

[...]“

4 — Подписана в Рим на 4 ноември 1950 г.

6. Що се отнася до основното право на зачитане на личния живот, член 8 от ЕКПЧ гласи:

„1. Всеки има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговата кореспонденция.

2. Намесата на държавните власти в ползването на това право е недопустима освен в случаите, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите“.

7. За да допълни този член, на 28 януари 1981 г. Съветът на Европа приема Конвенцията за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни (наричана по-нататък „Конвенция № 108“), която Комисията цитира в жалбата си, като посочва, че тя е оказала влияние върху общностното право в тази област. Според мен тук следва да се подчертае второто съображение от тази конвенция, според което „[...] е желателно разширяването на гаранциите за правата и основните свободи на всяко лице и по-специално правото на зачитане на личния живот с оглед на нарастващия поток от лични данни, предмет на автоматизирана обработка, който преминава през границите“.

8. Член 1 от Конвенция № 108 описва предмета и целта на Конвенцията по следния начин:

„Целта на тази конвенция е да гарантира [...] за всяко физическо лице, независимо от неговата националност и местопребиваване, зачитане на неговите права и основни свободи и по-конкретно правото му на личен живот по отношение на автоматизираната обработка на лични данни, отнасящи се до него“.

9. В рамките на Договора за ЕО правото на достъп до документите на общностните институции е включено, след Договора от Амстердам, в член 255 ЕО, според който:

„1. Всеки гражданин на Съюза, както и всяко физическо или юридическо лице, което пребивава или има седалище в държава членка, има право на достъп до документите на Европейския парламент, Съвета и Комисията, при спазване на принципите и условията, които следва да бъдат определени в съответствие с параграфи 2 и 3.

[...]“

10. Що се отнася до правото на защита на личните данни, член 286, параграф 1 ЕО предвижда, че актовете на Общността

относно защитата на физическите лица при обработването на личните данни и свободното движение на тези данни, се прилагат спрямо институциите и органите, създадени от или въз основа на настоящия договор<sup>5</sup>.

11. Хартата на основните права на Европейския съюз<sup>6</sup> (наричана по-нататък „Хартата“) също признава първостепенното значение на защитата на лични данни, както и на правото на достъп до документите. Член 8, параграфи 1 и 2 е формулиран, както следва:

„1. Всеки има право на защита на неговите личните данни.

2. Тези данни трябва да бъдат обработвани добросъвестно, за точно определени цели и въз основа на съгласието на заинтересованото лице или по силата на друго предвидено от закона легитимно основание. Всеки има право на достъп до събраните данни, отнасящи се до него, както и правото да изиска поправянето им“.

5 — Този член също е включен с Договора от Амстердам, в сила от 1 май 1999 г.

6 — Прокламирана на 7 декември 2000 г. в Ница (ОВ С 364, стр. 1), в редакцията приета от Европейския парламент на 29 ноември 2007 г., след премахването на препратките към неуспешната Европейска конституция (ОВ С 303, 14.12.2007 г., стр. 1).

12. От своя страна член 42 от същия документ урежда достъпа до документи по следния начин:

„Всеки гражданин на Съюза, както и всяко физическо или юридическо лице, което пребивава в държава членка или има там седалище според устройствения му акт, има право на достъп до документите на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, независимо от вида на техния носител“.

13. Освен това трябва да се има предвид фактът, че член 7 от Хартата, озаглавен „Зачитане на личния и семейния живот“, отчасти възпроизвежда член 8 от ЕКПЧ, като посочва, че:

„Всеки има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговите съобщения“.

14. Накрая, Декларация 17, приложена към Заключителния акт от Договора от Маастрихт, подчертава, че прозрачността на процеса по вземане на решения засилва демократичния характер на институциите и доверието на обществото към администрацията, и приканва Комисията да предложи мерки за подобряване на публичния достъп до информацията, с която разполагат общностните институции.

Б — *Вторично общностно право*

1. Регламент (ЕО) № 45/2001<sup>7</sup>

15. Приет въз основа на член 286 ЕО, този нормативен акт представлява основният инструмент за защита на личните данни при обработката им по какъвто и да било начин от общностните институции. Заедно с Директиви 95/46/ЕО<sup>8</sup> и 97/66/СЕ<sup>9</sup> той е част от пакет законови мерки, които представляват достижение на правото на Общността в областта на защитата на лични данни.

16. В контекста на настоящия спор е полезно да се посочат някои части от преамбула на Регламента. Така в съображение 8 от него четем, че „[п]ринципите за защита на данните следва да се прилагат по отношение на всяка информация, която се отнася за идентифицирано или идентифицируемо лице“.

7 — Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 година относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни (ОВ L 8, 2001 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 30, стр. 142, наричан по-нататък „Регламент за защита на личните данни“).

8 — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (ОВ L 281, стр. 31; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 17, стр. 10).

9 — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 15 декември 1997 година за обработката на лични данни и защитата на личния живот в сектора на далекосъобщенията (ОВ L 24, 1998 г., стр. 1).

17. От своя страна съображение 14 посочва, че общностните разпоредби следва да се прилагат „[...] за всички обработки на лични данни от страна на всички институции и органи на Общността до толкова, до колкото се извършват при упражняване на дейности, които изцяло или частично попадат в обхвата на правото на Общността“.

18. По-нататък в съображение 15 се посочва ясно и изрично, че „[...] достъпът до документи, включително и условията за достъп до документи, съдържащи лични данни, се урежда от правилата, които са приети въз основа на член 255 [...] ЕО, чийто обхват включва дялове V и VI от Договора за [ЕС]“.

19. Накрая, в съображение 22 се посочва, че „[п]редоставените на субекта на данни права и тяхното упражняване не трябва да влияят на наложените на контролиращия орган задължения“.

20. Основният предмет на Регламент № 45/2001 е определен в член 1, параграф 1 от него, който гласи, че

„в съответствие с настоящия регламент институциите и органите, които са създадени от или въз основа на Договорите за създаване на Европейските общности, оттук нататък наричани „институции или

органи на Общността“, защитават основните права и свободи на физическите лица, и по-специално правото им на личен живот по отношение на обработката на лични данни [...]“

като по този начин се набляга на спазването на правната уредба, приета в приложение на Директива 95/46.

21. В член 2 се съдържат редица определения<sup>10</sup>, сред които трябва да се отбележат следните:

„а) „лични данни“ означава всяка информация, свързана с физическо лице с установена или подлежаща на установяване самоличност [...]; лице с подлежаща на установяване самоличност е лице, чиято самоличност може пряко или косвено да се установи, по-специално по идентификационен номер или по един или повече специфични фактора за неговата/нейната физическа, психологическа, психична, икономическа, културна или социална самоличност;

б) „обработка на лични данни“ [...] означава всяка операция или съвкупност от операции, които се извършват с или без автоматични средства по отношение на личните данни, като [...] разкриване чрез изпращане, разпространение или другояче предоставяне [...];

10 — Вж. също член 2 („Определения“) от Конвенция № 108.

- в) „система за архивиране на лични данни“ [...] означава всяка структурирана съвкупност от лични данни, достъпът до която се осъществява по специфични критерии, независимо дали тази съвкупност е централизирана, децентрализирана или разделена по функционален или географски принцип;

[...]“

22. Член 3, параграфи 1 и 2 се отнася до обхвата<sup>11</sup> на Регламент № 45/2001 и предвижда:

„1. Настоящият регламент се прилага за обработката на [лични] данни от всички институции и органи на Общността дотолкова, доколкото тази обработка се извършва при упражняване на дейности, които изцяло или частично попадат в обхвата на правото на Общността.

2. Настоящият регламент се прилага за обработката на [лични] данни, която изцяло или частично се извършва чрез автоматични средства, както и за неавтоматичната обработка на лични данни, които съставляват част от архивираща система или са предназначени да бъдат част от архивираща система“.

23. Що се отнася до качеството на данните, в член 4 се посочва по същество, че личните данни трябва да бъдат обработвани

безпристрастно и законно, да бъдат събирани за конкретни, изрично указани и законни цели и впоследствие да не бъдат обработвани по несъвместим с тези цели начин<sup>12</sup>.

24. Като установява принципите, които уреждат управлението на личните данни от общностните институции, член 5 се фокусира върху законосъобразността на обработката, така че тя може да бъде извършена само ако:

„а) обработката е необходима за изпълнението на задача, която в интерес на обществото [...] или

б) обработката е необходима за съобразяване със законно задължение, което се прилага спрямо контролиращия орган, или

[...]

г) субектът на данните недвусмислено е дал своето съгласие,

[...]“

11 — Вж. също член 3 („Обхват“) от Конвенция № 108.

12 — За сравнение вж. член 5 („Качество на данните“) от Конвенция № 108.



25. Правната уредба относно предаването на лични данни на получатели, различни от общностните институции и органи, предмет на Директива 95/46, се съдържа, без да се засягат разпоредбите на членове 4, 5, 6 и 10, в член 8 от Регламент № 45/2001, който ограничава това предаване до хипотезите, при които:

„[...]

- а) получателят удостовери, че данните са необходими за изпълнението на задача, която се осъществява в интерес на обществото или е предмет на упражняване на публична власт, или
- б) получателят удостовери необходимостта от предаване на данните, и ако няма основания да се предполага, че биха могли да бъдат засегнати легитимните интереси на субекта на данните“.

26. От друга страна, член 18 урежда правото на възражение от страна на субекта на данните<sup>13</sup>, като трябва да се посочи по-специално следното:

„Субектът на данните има право:

- а) по всяко време на непреодолими легитимни основания, свързани с конкретното му/й положение да възразява срещу обработката на свързани с него/нея данни, освен в случаите по член 5, букви б), в) и г). При наличие на основателно възражение съответните данни не могат повече да бъдат обект на обработка;

[...]“

27. Накрая, както изрично се посочва в член 1, параграф 1 от Регламент № 45/2001, посочената по-горе Директива 95/46 има тълкувателна стойност в тази област. Тя задължава държавите членки да гарантират защитата на основните права и свободи на физическите лица, и по-специално правото на личен живот в рамките на обработката на лични данни, за да се осигури свободното движение на лични данни в Общността.

13 — Що се отнася до правото на субекта на личните данни, вж. член 8 („Допълнителни гаранции за заинтересованото лице“) от Конвенция № 108, който не предвижда изрично правото на възражение.

2. Общностна правна уредба относно правото на достъп до документи

28. В Кодекса на поведение относно публичния достъп до документите на Съвета и на Комисията<sup>14</sup> (наричан по-нататък „Кодекс на поведение“) се съдържат някои правила в случай на евентуални конфликти между достъпа до документи и защитата на личния живот. По-специално под заглавие „Изключения“ се посочва, че:

„Институциите отказват достъп до всеки документ, чието оповестяване може да засегне:

- защитата на обществения интерес (обществената сигурност, международните отношения, паричната стабилност, съдебните производства, дейностите по проверка и разследване),
- защитата на личността и личния живот,

[...]“ [неофициален превод]

14 — ОВ L 340, стр. 41, формално приет по отношение на Съвета на Европейския съюз с Решение 93/731/ЕО от 20 декември 1993 година относно публичния достъп до документите на Съвета (ОВ L 340, стр. 43), изменено за последен път с Решение 2000/527/ЕО на Съвета (ОВ L 212, стр. 9); приет от Комисията с Решение 94/90/ЕОВС, ЕО, Евратом от 8 февруари 1994 г. относно публичния достъп до документите на Комисията (ОВ L 46, стр. 58), изменено с Решение 96/567/ЕО, ЕОВС, Евратом на Комисията от 19 септември 1996 г. (ОВ L 247, стр. 45).

29. Регламент (ЕО) № 1049/2001<sup>15</sup> относно достъпа до документи на някои обществени институции е приет през май 2001 г. В сила от 3 декември 2001 г., той определя принципите, условията и границите на предвиденото в член 255 ЕО право на достъп до документите на някои общности институции.

30. Решение 2001/937/ЕО, ЕОВС, Евратом<sup>16</sup> отменя Решение 94/90, като добавя разпоредбите на Регламент № 1049/2001 под формата на приложение към процедурния правилник на Комисията<sup>17</sup>. По този начин Комисията подчинява своята практика на насоките на Регламент № 1049/2001.

31. В първите три съображения от Регламент № 1049/2001 се прави позоваване на принципите на откритост и прозрачност, които произтичат пряко от член 1 ЕС, с цел да се доближи процесът на вземане на решения до гражданите и да се засили тяхното участие в този процес във възможно най-открита форма. По този начин целта е да се гарантира по-голяма законосъобразност, ефективност и отговорност на администрацията по отношение на гражданите чрез засилване на принципите на

15 — Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76, наричан по-нататък „Регламент за достъпа до документи“). Към момента на представянето на настоящото заключение широко се обсъжда необходимостта от изменение на Регламент № 1049/2001 и евентуално начинът на осъществяване на реформата. В рамките на настоящото дело съзнателно оставям настрана тези обсъждания, както трябва да направи и Съдът.

16 — Решение на Комисията от 5 декември 2001 година за изменение на нейния процедурен правилник (ОВ L 345, стр. 94; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 148).

17 — Член 1 от Решение 2001/937.

демокрация и зачитането на основните права, предвидени в член 6 от ЕС и в Хартата. Следователно Регламентът обединява предходните инициативи, предприети от институциите с цел да се увеличи прозрачността на процеса на вземане на решения.

32. В съображения 4 и 11 от Регламент № 1049/2001 се посочва следното:

„(4) Настоящият регламент цели [да придаде възможно най-широко действие] на правото на публичен достъп до документите и да установи основните принципи и ограничения съгласно член 255, параграф 2 [...] ЕО.

[...]

(11) По принцип до всички документи на институциите следва да бъде осигурен публичен достъп. Въпреки това следва да се защитават някои публични и частни интереси, като се използва режимът на изключенията. На институциите следва да бъде предоставена възможност да защитят своите вътрешни консултации и преговори, когато това е необходимо предвид запазване на възможност за изпълнение на задачите им. При оценка на изключенията институциите следва да отчитат принципите на законодателството на Общността по отношение на защитата на личните данни във всички области на дейност на Съюза“.

33. Член 1 от Регламент № 1049/2001, озаглавен „Цел“, гласи:

„Целта на настоящия регламент е:

а) да определи принципите, условията и границите, на базата на съображения за обществен или частен интерес, които регулират правото на достъп до документи [...] на Комисията [...] с цел гарантиране на възможно най-широк достъп до документите;

б) да установи правилата, гарантиращи възможно най-лесно упражняване на това право; и

в) да насърчава добрите административни практики относно достъпа до документи“.

34. От своя страна член 2, озаглавен „Бенефициери и приложно поле“, посочва по същество, че:

„1. Всеки гражданин на Съюза и всяко физическо или юридическо лице, пребиваващо или чието седалище според учредителния акт е в държава членка, има право на достъп до документите на институциите, при условие че са спазени принципите, условията и ограниченията, определени в настоящия регламент.

2. Институциите могат [...] да разрешат достъп до документите на всяко физическо или юридическо лице, което не пребивава или няма седалище според учредителния акт в държава членка.

3. Настоящият регламент се прилага за всички документи, държани от институцията, т.е. [тези] които са изготвени [...] от нея и са нейно притежание, във всички области на дейност на Европейския съюз“.

35. В член 3 се съдържат някои определения за прилагането на Регламент № 1049/2001, сред които трябва да се посочи следното:

„По смисъла на настоящия регламент:

а) „документ“ означава всякаква информация, която се съдържа на независимо какъв информационен носител (на хартиен носител или в електронна форма, звукозапис, видео- или аудиовизуален запис) и касаеща области, свързани с политиките, дейностите и решенията, които попадат в сферата на компетенциите на съответната институция;

[...]“

36. Съгласно член 4 от Регламент № 1049/2001, свързан с изключенията от правото на достъп:

„1. Институциите отказват достъп до документи в случаите, когато оповестяването им засяга защитата на:

[...]

б) [личния] живот и личната неприкосновеност, и по-специално в съответствие със законодателството на Общността относно защитата на личните данни.

2. Институциите отказват достъп до документи в случаите, когато оповестяването би засегнало защитата на:

[...]

— целите на дейности по инспектиране, разследване и одит,

освен ако по-висш обществен интерес не диктува оповестяването на посочения документ.

3. Достъпът до документ, изготвен от дадена институция за вътрешно ползване [...] и третиращ въпрос, по който тя все още не е взела решение, се отказва в случаите, когато оповестяването на документа би засегнало сериозно процеса на вземане на решение на тази институция, освен ако по-висш обществен интерес не диктува оповестяването на посочения документ.

[...]

6. Ако само част от искания документ е обект на едно или няколко от горепосочените изключения, останалите части на документа се [оповестяват].

[...]“

37. Съгласно разпоредбите член 6, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 заявителят не е длъжен да мотивира заявката си<sup>18</sup>.

### III — Фактите в основата на първоин- станцииното производство

38. Дружеството Bavarian Lager е учредено през 1992 г. с предмет на дейност внос на

18 — Разпоредбата, която предшества този член в Решение 94/40, също не поставя изискване за мотивиране на отправената до Комисията заявка за публични документи, а се ограничава до изискването на писмена заявка и на уточненията, необходими за идентифициране на искания документ. Вж. Решение на Първоинстанционния съд от 17 юни 1998 г. по дело Svenska Journalistförbundet/Съвет (T-174/95, Recueil, стр. II-2289, точка 65).

германска бира в бутилки, предназначена главно за продажба в заведения за консумация на място в Обединеното кралство, разположени в Северна Англия. Това дружество обаче не успява да продава стоката си, тъй като повечето от тези заведения за консумация на място са обвързани с договори за продажба с изключителни права, които ги задължават да се снабдяват с бира от определени пивоварни.

39. По силата на министерско постановление относно доставката на бира<sup>19</sup> британските пивоварни, които притежават права в повече от 2000 кръчми, са длъжни да дават право на управителите на тези заведения да закупуват бира от друга пивоварна, при условие че тя е наливна и има повече от 1,2 % обемно съдържание на алкохол, както предвижда член 7, параграф 2, буква а) от същото министерско постановление. Тази разпоредба е известна като „Guest Beer Provision“ (наричана по-нататък „GBP“).

40. Повечето от произведената извън Обединеното кралство бира обаче се продава в бутилки. Следователно тя не може да се счита за „наливна бира“ по смисъла на GBP и не попада в приложното поле на последната. През април 1993 г. Bavarian Lager подава жалба пред Комисията, тъй като смята, че по отношение на вноса GBP представлява мярка с равностоен на количествено ограничение ефект и следователно е несъвместима с член 28 ЕО<sup>20</sup>.

19 — Supply of Beer (Tied Estate) Order 1989 SI 1989/2390.

20 — Жалба е регистрирана под № P/93/4490/UK.

41. В рамките на започналото през април 1995 г. на основание член 226 ЕО производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, Комисията обявява намерението си да изпрати мотивирано становище на правителството на посочената държава. В хода на досъдебната процедура, на 11 октомври 1996 г. се провежда събрание (наричано по-нататък „събранието от 11 октомври 1996 г.“), в което участват представители на общността и британската администрация и на Конфедерацията на пивоварите от общия пазар (наричана по-нататък „КПОП“). Bavarian Lager отправя искане за участие в това събрание, което обаче Комисията отказва да уважи.

42. След като е уведомена от британските власти за изменение на GBP, което има за цел да позволи продажбата на бутилирана бира като бира с различен произход, подобно на наливната бира, Комисията информира Bavarian Lager за спирането на производството за неизпълнение на задължения. След влизането в сила на 22 август 1997 г. на изменената редакция на GBP Комисията прекратява производството.

43. С факс от 21 март 1997 г. Bavarian Lager иска от Комисията да му изпрати в съответствие с Кодекса на поведение копие от мотивираното становище (което никога не е изпращано на британското правителство). Това искане, както и последващите го, са отхвърлени. Жалбата, подадена впоследствие пред Първоинстанционния съд срещу решението за отказ, също е отхвърлена, тъй като Първоинстанционният съд приема, че съблюдаването на

разглежданата цел, а именно да се позволи на държавата членка доброволно да се съобрази с изискванията на Договора или евентуално да ѝ се даде възможност да обоснове своята позиция, оправдава по съображения за защита на обществен интерес отказа за достъп до подготвителен документ, свързан с фазата на разследването по производството по член 226 ЕО<sup>21</sup>.

44. Като се позовава на Кодекса за поведение, през май 1998 г. жалбоподателят иска достъп до всички документи, добавени към преписката по жалбата за неизпълнение от поименно посочени единадесет дружества и организации, както и от три определени категории лица или предприятия. Като се позовава на съдържащото се в Кодекса за поведение правило за авторството, Комисията отхвърля неколккратно отправяните от Bavarian Lager искания в този смисъл, с мотива че не е автор на въпросните документи<sup>22</sup>.

45. В подадената до Европейския омбудсман жалба Bavarian Lager уточнява, че е искало да получи имената на представителите на КПОП, участвали в събранието от октомври 1996 г., както и фирмените наименования на дружествата и имената на лицата, включени в четиринадесетте категории, определени от жалбоподателя в първоначалната му заявка за достъп до документите, в която се съдържажат адресирани до Комисията коментари относно неизпълнението на задълженията.

21 — Решение на Първоинстанционния съд от 14 октомври 1999 г. по дело Bavarian Lager/Комисия (T-309/97, Recueil, стр. II-3217, точки 45 и 46). Това решение подчертава, че има адекватна защита за всичко, за което легитимно няма задължение за предоставяне на публичен достъп до документи.

22 — Посоченото по-горе правило за авторство е отменено с Регламент № 1049/2001, вж. точка 99 от настоящото заключение.

46. Благодарение на намесата на Европейския омбудсман, след интензивна размяна на писма<sup>23</sup> Bavarian Lager най-напред получава от Комисията имената и адресите на лицата, съгласили се имената им да бъдат оповестени. След отправеното от Bavarian Lager искане да му бъде предоставена пълна информация, Комисията му изпраща имената на останалите 25 лица, които не са отговорили на искането на Комисията за разрешение, тъй като при липса на отговор интересите, правата и основните свободи на засегнатите лица не се ползват с предимства и тези имена трябва да бъдат оповестени.

47. През ноември 2000 г. Европейският омбудсман предоставя на Парламента специален доклад след изпращането на Комисията на проектопрепоръка, свързана с жалбата на Bavarian Lager<sup>24</sup>. В този доклад се заключава, че няма основно право, което да позволява да се извърши пълно противопоставяне на оповестяването на съобщени на административен орган данни, и че Директива 95/46 не изисква от Комисията да пази в тайна имената на лица, които ѝ съобщават мнения или данни при изпълнение на задълженията си. Вследствие на това Парламентът приема резолюция по повод на специалния доклад, в

която от Комисията се иска да предостави изискваните данни<sup>25</sup>.

48. Европейският омбудсман изпраща и писмо на председателя на Комисията по онова време, г-н Prodi, в което изразява опасението си, че правилата за защита на данните ще бъдат неправилно тълкувани, ако се признае съществуването на общо право на анонимно участие в обществени дейности, което би било в противоречие с принципа на прозрачност и с правото на публичен достъп до документите както на общностно равнище, така и в държавите членки.

49. С електронно писмо от 5 декември 2003 г., позовавайки се този път на междувременно влезлия в сила Регламент № 1049/2001, Bavarian Lager иска да му бъде предоставен достъп до посочените в точка 44 от настоящото заключение документи. С писмо от 27 януари 2004 г. Комисията се съгласява да оповести някои от документите относно събирането от октомври 2006 г., но прикрива пет от имената в протокола от посоченото събрание, тъй като две лица изрично са се противопоставили на оповестяването на самоличността им, а с другите три Комисията не е успяла да установи контакт.

23 — Вж. точки 27—33 от обжалваното съдебно решение.

24 — Специален доклад на Европейския омбудсман до Парламента вследствие на проектопрепоръката към Комисията в рамките на жалба 713/98/IJH, <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/specialreport.faces/es/380/html.bookmark>.

25 — Резолюция на Европейския парламент относно специалния доклад до Парламента вследствие на проектопрепоръката към Комисията в рамките на жалба 713/98/IJH (съставена в съответствие с член 3, параграф 7 от Статута на Европейския омбудсман) (C5-0463/2001-2001/2194(COS), която може да бъде видяна на <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/correspondence.faces/es/3535/html.bookmark>).

50. С електронно съобщение от 9 февруари 2004 г. Bavarian Lager подава потвърждение на заявката по смисъла на член 7, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, с цел да получи пълния протокол от събранието от октомври 1996 г. с имената на всички участници.

51. С писмо от 18 март 2004 г. Комисията отхвърля потвърждението на заявката на жалбоподателя, като твърди, че Регламент № 45/2001 намира приложение. Тя изтъква по-специално факта, че след като не е доказано, от една страна, наличието на ясно формулирана и легитимна цел, и от друга страна, необходимостта от такова оповестяване, предвидените в член 8 от същия регламент изисквания не са спазени и се прилага изключението по член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001. Комисията добавя, че дори правилата в областта на защитата на личните данни да не се прилагат, тя въпреки това би могла да откаже оповестяването на другите имена по силата на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, за да не се дискредитира правомощието ѝ да провежда разследвания.

#### **IV — Производството пред Първоинстанционния съд и обжалваното съдебно решение**

52. На 27 май 2004 г. Bavarian Lager подава жалба в секретариата на Първоинстанционния съд, като изтъква незаконния характер на прекратяването на производство за установяване на неизпълнение на

задължения от Обединеното кралство и иска да бъде отменено решението, с което се отказва да му бъдат съобщени имената на някои лица, участвали в събранието от октомври 1996 г. По последната точка Bavarian Lager получава подкрепа от Европейският надзорен орган по защита на данните (наричан по-нататък „ЕНОЗД“), който встъпва в производството.

53. От своя страна Комисията иска отхвърлянето на жалбата.

54. На първо място, Първоинстанционният съд обявява за недопустими твърденията за незаконосъобразност на решението на Комисията да прекрати преписката, като припомня установената съдебна практика относно дискреционното правомощие на Комисията да започне производство за установяване на неизпълнение на задължения в рамките на член 226 ЕО<sup>26</sup>. Този въпрос обаче не се поставя в настоящата жалба.

55. На второ място, Първоинстанционният съд разглежда деликатния проблем с отказа на Комисията да съобщи имената на някои лица, присъствали на събранието от октомври 1996 г., а именно имената на лицата, които изрично отказват да разрешат това оповестяване.

56. В това отношение Първоинстанционният съд започва с предварителни бележки, с които фокусира обсъждането върху

<sup>26</sup> — Точки 49–59 от обжалваното съдебно решение.



прилагането в конкретния случай на Регламент № 1049/2001, тъй като Bavarian Lager подава заявка за достъп до целия документ. В този контекст Първоинстанционният съд припомня основните принципи на цитираната правна уредба, а именно че не се изисква заявленията за достъп до документи да бъдат мотивирани и че се прилага принципът за възможно най-широк достъп, така че решенията за отказ да са валидни само в хипотезите на изключенията, предвидени по-конкретно в член 4 от посочения регламент. Освен това Първоинстанционният съд препраща към постоянната съдебна практика относно необходимостта от ограничително тълкуване и прилагане на изключенията<sup>27</sup>.

57. По-нататък Първоинстанционният съд изследва връзката между Регламенти № 1049/2001 и № 45/2001, като се основава на факта, че изключението, предвидено в член 4, параграф 1, буква б) от първия от тези регламенти, се отнася до хипотезите, при които оповестяването на личните данни засяга защитата на личния живот и личната неприкосновеност, по-специално в съответствие общностното законодателство относно защитата на лични данни.

58. Сред като припомня различните цели на тези два регламента, от съображение 15 от Регламент № 45/2001

Първоинстанционният съд заключава, че достъпът до документи, съдържащи лични данни, се урежда от Регламент № 1049/2001, като предвиденото в него изключение относно засягащото защитата на личния живот и неприкосновеността на личността оповестяване на данни изисква все пак да се разгледат разпоредбите на регламента за защита на данни<sup>28</sup>.

59. По-нататък в обжалваното съдебно решение се разглеждат най-важните разпоредби от Регламент № 45/2001, като понятието за лични данни, определеното за обработка, законосъобразността на обработката, необходимостта от предаване на данни по член 8, буква б) и предвиденото в член 18 право на възражение на субекта на данните, чието приложение в настоящия случай то изключва, тъй като достъпът до документи представлява правно задължение по смисъла на член 5, букви а) и б) от въпросния регламент, предвид факта, че тези две хипотези са част от изключенията на правото на възражение<sup>29</sup>.

60. Следователно Първоинстанционният съд ограничава правния дебат до въпроса дали съответното оповестяване на данни води до засягане на защитата на личния живот и личната неприкосновеност на субекта на данните по силата на член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001. В този контекст Първоинстанционният съд цитира правилата за тълкуване на

27 — Като се основава на Решение на Съда от 11 януари 2000 г. по дело Нидерландия и Van der Wal/Комисия (C-174/98 P и C-189/98 P, Recueil, стр. I-1, точка 27), на Решение на Първоинстанционния съд от 7 февруари 2002 г. по дело Kuijter/Съвет (T-211/00, Recueil, стр. II-485, точка 55) и на Решение на Първоинстанционния съд от 6 юли 2006 г. по дело Franchet и Byk/Комисия (T-391/03 и T-70/04, Recueil, стр. II-2023, точка 84).

28 — Точки 98—102 от обжалваното съдебно решение.

29 — Точки 103—109 от обжалваното съдебно решение.

Европейския съд по правата на човека в областта на правото на личен живот, и по-специално относно понятието „намеса“ в личния живот на съответното лице, което понятие се съдържа в член 8 от ЕКПЧ<sup>30</sup>.

61. По-нататък Първоинстанционният съд разглежда въпроса дали публичният достъп до имената на участниците в събранието от октомври 1996 г. засяга конкретно и действително защитата на личния живот и личната неприкосновеност на субекта на съответните данни.

62. Макар да констатира, че списъкът на участниците в това събрание съдържа лични данни по смисъла на член 2, буква а) от Регламент № 45/2001, тъй като индивидуализира присъствалите на това събрание лица, Първоинстанционният съд стига до извода, че този списък не засяга личния живот на тези лица, доколкото те участват в събранието в качеството си на представители на КПОП, а не в лично качество. Освен това Първоинстанционният съд посочва, че протоколът не съдържа личното мнение на нито едно от тези лица, а само позициите на представляваните от тях организации.

63. Поради това Първоинстанционният съд счита, че самото включване на името

на съответните лица в списъка на лицата, които са участвали в събранието, от името на представляваната от тях организация, не представлява засягане и не поставя в опасност личния живот и неприкосновеността на тези лица. Освен това Първоинстанционният съд отхвърля идеята, че самият факт на оповестяване на участието на дадено физическо лице, действащо в изпълнение на професионалните си задължения, като представител на колективна организация в проведено с обществена институция събрание, когато изразено по този повод лично мнение на това лице не може да бъде индивидуализирано, може да се счита за намеса в личния живот<sup>31</sup>, като по този начин разграничава това дело от делото *Österreichischer Rundfunk*<sup>32</sup>.

64. Ето защо, тъй като не е налице намеса в личния живот, Първоинстанционният съд приема, че Комисията неправилно е счела, че предвиденото в член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001 изключение трябва да се приложи в настоящия случай. Следователно липсата на намеса препятства упражняването на правото на възражение.

65. Първоинстанционният съд посочва също, че Комисията не се е ангажирала да гарантира анонимността на присъствалите на събранието лица и че последните също не могат да се позовават на поверителния характер на мненията, изразени в рамките на иск за неизпълнение на задължения от държава членка, като освен това Регламент № 45/2001 не изисква

31 — Точки от 121—128 от обжалваното съдебно решение.

32 — Решение от 20 май 2003 г. (С-465/00, С-138/01 и С-139/01, Recueil, стр. I-4989, точки 74 и 75).

30 — Точки 110—120 от обжалваното съдебно решение.

Комисията да запази в тайна имената на лицата, които ѝ предават мнения или информация, свързани с изпълнението на техните задължения<sup>33</sup>.

66. Освен това Първоинстанционният съд счита, че в решението, с което отказва да съобщи имената, Комисията неправилно приема, че Bavarian Lager не е доказало нито ясно формулирана и легитимна цел, нито необходимостта от получаване на имената на участниците в събранието лица, които впоследствие са се противопоставили на това самоличността им да бъде оповестена. Според Първоинстанционният съд оповестяването отговаря на член 2 от Регламент № 1049/2001 и не попада в приложното поле на предвиденото в член 4, параграф 1, буква б) от същия регламент изключение, поради което жалбоподателят не е длъжен да доказва необходимостта от предоставянето на данни по смисъла на член 8, буква б) от Регламент № 45/2001<sup>34</sup>.

67. Накрая, в обжалваното в настоящия случай съдебно решение Първоинстанционният съд разглежда предвиденото в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 изключение относно защитата на целта на дейностите по инспектиране, разследване и одит, на което се основа Комисията, за да откаже достъпа до спорните данни<sup>35</sup>.

33 — Точки от 134—137 от обжалваното съдебно решение.

34 — Точки от 138 и 139 от обжалваното съдебно решение.

35 — Точки от 141—154 от решението.

68. Според Първоинстанционния съд Комисията не е имала право да се позове на това изключение по следните три причини: на първо място, към момента на приемане на спорното решение не се провежда никакво разследване, чиято цел може да бъде поставена в опасност от оповестяването на съдържащите спорните имена протокол; на второ място, Комисията се произнася *абстрактно* по засягането, което оповестяването на въпросния документ може да причини на разследването, без да докаже надлежно, че оповестяването на този документ ще засегне конкретно и действително защитата на целите на разследването; на трето място, производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка не предвижда поверително третиране на лицата, които участват в разследването, с изключение на жалбоподателя.

69. По гореизложените причини Първоинстанционният съд отменя решението, с което се отказва съобщаването на имената, и осъжда Комисията да заплати съдебните разноски.

## V — Производство пред Съда и искания на страните при обжалването

70. Жалбата е подадена в секретариата на Съда на 24 януари 2008 г. Комисията иска от Съда да отмени решението на Първоинстанционния съд по дело T-194/04 и да осъди дружество Bavarian Lager да заплати всички съдебни разноски.

71. С писмената си защита, депозирана в секретариата на Съда на 15 април 2008 г., Bavarian Lager иска от Съда да отхвърли жалбата и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

72. На 11 април 2008 г. Европейският надзорен орган по защита на данните представя искането си за встъпване в подкрепа на исканията на Bavarian Lager, както прави и в първоинстанционното производство.

73. С определение от 13 юни 2008 г. председателят на Съда допуска Съвета на Европейския съюз и Обединеното кралство да встъпят в подкрепа на исканията на Комисията; Кралство Швеция и Република Финландия — в подкрепа на исканията на Bavarian Lager; а Кралство Дания — в подкрепа на исканията на Bavarian Lager и на ЕНОЗД.

74. Независимо от отсъствието на писмена реплика и дуплика, Комисията отговаря на представените от посочените правителства и от Съвета становища с писмо, депозирано в секретариата на Съда на 31 декември 2008 г. Същия ден в секретариата на Съда е регистриран и отговорът на ЕНОЗД на становището на Съвета.

75. По време на проведеното на 16 юни 2009 г. общо съдебно заседание по дело C-139/07 P (Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau) и по съединени дела C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P (Швеция и API/

Комисия), представителите на всички представили становища страни излагат устно своите искания и отговарят на въпросите на членовете на големия състав и на съответните генерални адвокати.

#### **IV — Резюме на позициите на страните и на встъпилите страни**

##### *A — Жалбата*

76. В подкрепа на жалбата си Комисията изтъква три правни основания за обжалване.

77. С първото си правно основание тя критикува Първоинстанционния съд за това, че не е приложил определени ключови разпоредби от Регламент № 45/2001 относно защитата на данни, и по-специално член 8, буква б), който изисква получателят на лични данни да докаже необходимостта от предаване на данните.

78. С второто си правно основание Комисията упреква Първоинстанционния съд, че е допуснал грешка при прилагане на

правото, като е тълкувал ограничително член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001, изключвайки от неговия обхват общностното право относно защитата на лични данни, съдържащи се в документ.

79. С третото си правно основание жалбоподателят критикува Първоинстанционния съд, че тълкувайки предвиденото в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 изключение, свързано със защитата на целта на разследванията, е допуснал грешка при прилагане на правото.

80. Освен това Комисията оспорва обстоятелството, че е осъдена да заплати всички съдебни разноски. Тя посочва, че от четирите изтъкнати от Bavarian Lager в първоинстанционното производство правни основания за недействителност три са били обявени за недопустими в съответствие със застъпената от нея позиция. Също така тя счита, че отказът ѝ да съобщи петте имена е основан на разумно тълкуване на законодателството в областта на защитата на данни. От тези две обстоятелства следвало, че като я е осъдил да заплати съдебните разноски, Първоинстанционният съд е допуснал грешка при прилагане на правото.

81. Оставяйки настрана за момент въпроса относно осъждането за съдебните разноски, чието решение във всеки случаи зависи от резултата от това заключение и който следователно ще разгледам в края на настоящия документ, считам, че за целите на техния анализ първото и второто правно основание за обжалване следва да се разгледат заедно. Всъщност посочената с първото правно основание грешка при прилагане на правото произтича и от

евентуалното неправилно тълкуване на член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001, което е в основата на второто правно основание. Следователно с първото правно основание се посочва само една допълнителна последица от изложения в рамките на второто правно основание довод на Комисията.

82. Следователно първите две правни основания, повдигнати от Комисията в рамките на жалбата, следва да се разгледат заедно. За разлика от това третото правно основание трябва да бъде разгледано отделно.

83. С оглед на изложеното, особеностите на настоящия случай поставят някои въпроси относно начина, по който той следва да бъде разрешен, поради което считам за необходимо да изложа някои съображения в рамките на структуриран предварителен анализ, преди да разгледам правните основания за обжалване и след като резумирам позициите на Bavarian Lager и на встъпилите страни.

*Б — Становища на Bavarian Lager и на встъпилите страни*

84. Защитаваните пред Съда позиции могат да бъдат обобщени по същество по следния начин.

85. Съветът, който встъпва в подкрепа на Комисията, критикува Първоинстанционния съд, като подчертава допуснатите в обжалваното съдебно решение грешки при прилагане на правото, и по-специално тълкуването на членове 2, 5 и 9, както и на съображение 15 от Регламент № 45/2001. Той подчертава и несъгласието си с извършеното от Първоинстанционния съд тълкуване на правилата относно основните права, и по-конкретно на член 8 от ЕКПЧ. Той счита, че зачитането на личния живот изисква разширително тълкуване, включващо професионалните отношения, и че ЕКПЧ и правилата относно защитата на личните данни не се припокриват напълно, така че последните следва да се приложат в хипотезата, когато не се прилага предоставената от член 8 от ЕКПЧ защита на личните данни. Накрая, Съветът счита, че частичното тълкуване на член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001 лишава тази правна норма от нейния полезен ефект, като отнема правната стойност на втората ѝ част.

86. Правителството на Обединеното кралство поддържа позициите на Комисията и на Съвета. То счита по-специално, че нищо не обосновава приравняването на понятието за личен живот по член 8 от ЕКПЧ на понятието по член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001. То поддържа тезата, че предоставената от Регламент № 45/2001 защита е по-широка от предоставената от ЕКПЧ, като се позовава на съображение 9 от Регламента и на тълкуване на Директива 95/46. Според него всяка заявка за документи, съдържащи

лични данни, трябва да е в съответствие с разпоредбите на Регламент № 45/2001.

87. От своя страна Bavarian Lager и ЕНОЗД приканват Съда да потвърди решението на Първоинстанционния съд, чийто анализ те напълно подкрепят.

88. Предприятието Bavarian Lager подкрепя безрезервно тълкуването, което Първоинстанционният съд дава на член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001. Макар да се съмнява, че в настоящия спор данните могат да се считат за „лични данни“ по смисъла на определението в Регламент № 45/2001, то посочва, че дори да се признае, че това е така, този регламент не се отнася до оповестяването на тези данни. Според това дружество в настоящия случай липсата на конкретна намеса в личния живот не води до прилагането на предвиденото в член 4, параграф 1, буква б) изключение, тъй като втората част от тази разпоредба, която се отнася до защитата на личните данни, има спомагателна функция. Освен това Bavarian Lager счита, че предложението на Комисията за съгласувано прилагане на двата въпросни регламента е сложно, неизпълнимо и юридически неправилно. Накрая, то счита, че позицията на Комисията в третото правно

основание за обжалване противоречи на принципите на добра администрация.

89. ЕНОЗД се съсредоточава върху равновесието между двата регламента, разглеждани по настоящата жалба. Основавайки се на възможно най-широкия достъп до документите, той отрича, че член 8, буква б) от Регламент № 45/2001 задължава лицето, което иска документи, съдържащи данни като тези по настоящия спор, да мотивира искането си. Той твърди също, че защитата на лични данни се осъществява посредством прилагането на система на претегляне, която изисква известни нюанси при тълкуване на Регламент № 45/2001. Подкрепя тезата на Bavarian Lager, че втората част от член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001 има спомагателна функция, която ръководи общностните институции при преценката дали е налице намеса в личния живот на дадено лице. Накрая той посочва своята гледна точка за тълкуването на членове 5, 8 и 18 от Регламент № 45/2001.

90. Датското, финландското и шведското правителство също поддържат обжалваното съдебно решение, което считат за правилано в неговата цялост.

91. Трите държави членки подчертават значението на достъпа до документи като инструмент за гарантиране на прозрачността, откритостта, демократичната легитимност и общественото доверие. Те посочват, че по-скоро личният живот, а не толкова обикновените лични данни, са тези, които заслужават защита, и считат, че оповестяването на имената на лицата, взели участие в събрание на Комисията в професионално качество, не може конкретно и действително да засегне личния живот или неприкосновеността на тези лица. Ето защо те считат, че в настоящия спор не се прилага изключението по член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001, поради което Комисията е длъжна да оповести изцяло протокола от събранието от октомври 1996 г.

92. Накрая, те посочват, че тълкуването на Комисията би означавало всички лични данни във всички сфери на компетентност на общностните институции да могат да бъдат обявени за поверителни съгласно правилата за защита на личните данни или най-малкото да могат да бъдат съобщавани само на лицата, които след дълга и тежка процедура могат да докажат необходимостта от такова съобщаване. Такъв резултат водел до значително намаляване на прозрачността и противоречал на преследваната от регламента за достъпа до документи цел.

## VII — Анализ на жалбата

част от разпоредбите, уреждащи достъпа до документи.

*A — Предлаганото разрешение във връзка с първото и второто правно основание*

1. Сравнителен анализ на двата разглеждани регламента

93. На първо място, Съдът трябва да тълкува два общностни регламента, приети на практика по едно и също време, които защитават две основни права с еднакъв ранг. Не може да се счита, че при приемането на Регламент № 1049/2001 за достъпа до документи общностният законодател не е знаел за подробната правна уредба, приета само шест месеца по-рано с Регламент № 45/2001 за защита на личните данни. Напротив, съображение 15 от Регламент № 45/2001, както и член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001 не оставят никакво съмнение относно факта, че волята на законодателя е била да предостави адекватна защита на личния живот, която да отчита принципите на общностното право относно защитата на данни, но която в същото време да е неразделна

94. Още по-малко можем да си представим, че с по-ранния регламент общностният законодател е възнамерявал да засегне и лиши от ефективност правилата относно достъпа до документи. Всъщност в съображение 15 от Регламент № 45/2001 специално се посочва, че „достъпът до документи, включително и условията за достъп до документи, съдържащи лични данни, се урежда от правилата, които са приети въз основа на член 255 ЕО“ (курсивът е мой). Освен това, макар че когато този регламент влиза в сила, Регламент № 1049/2001 все още не е формално приет, принципите за достъп до документи вече са били установени с Кодекса на поведение, а предложението на Комисията за бъдещия Регламент № 1049/2001 е било публикувано в края на юни 2000 г.<sup>36</sup>, т.е. почти шест месеца по-рано.

95. На второ място, като се има предвид, че двете разглеждани основни права са от един и същи ранг, конфликтът не може да се разреши, като се пренебрегне едно от тях и се предостави абсолютно предимство на другото. В този смисъл Съдът е посочил, че когато се противопоставят основни права, следва да се преценят наличните интереси и да се потърси справедлив баланс между тези интереси и

<sup>36</sup> — ОВ С 177 Е, 2000 г., стр. 70.



съответните основни права<sup>37</sup>. Във всички случаи, най-добре би било да се стигне до разрешение, което да не е свързано с несправедлив избор.

96. На трето място, както посочват повечето от встъпилите в производството страни, двата регламента преследват различни цели.

97. Преди да продължи с анализа на разпоредбите на двата регламента, бих искала да обърна внимание върху факта, че в сравнение с други, далеч по-стари права, двете основни права, установени с тези регламенти, се появяват едва наскоро в общностното право.

98. Възщността на правото на достъп до документи се появява в общностния правен ред едва благодарение на приложената

към ДЕС Декларация № 17, като впоследствие е доразвито в посочения по-горе Кодекс на поведение<sup>38</sup>.

99. От своя страна, съгласно член 1, буква а) от регламента за достъпа до документи той цели „[да гарантира] възможно най-широк достъп до документите“. Освен това съгласно текста на член 3, буква а) от Регламент № 1049/2001, посочените в него документи включват „всякаква информация [...], касаеща области, свързани с политиките, дейностите и решенията, които попадат в сферата на компетенциите на съответната институция“. Следва да се посочи също, че съгласно член 2, параграф 3 правото на достъп до документи обхваща всички документи, държани от дадена институция — като изготвените, така и получените от нея — което представлява крачка напред към откритостта, като се има предвид, че с този член се премахва „правилото за авторство“, на което се позовават институциите, за да откажат да оповестят документите, които не са изготвени от тях, препрещайки заявителя

37 — Решение от 12 юни 2003 г. по дело Schmidberger (C-112/00, Recueil, стр. I-5659, точки 80 и 81) и Решение от 29 януари 2008 г. по дело Promusicae (C-275/06, Сборник, стр. I-271, точка 70). Що се отнася до принципа на конституционно тълкуване от германски произход *praktische Konkordanz*, към което тълкуване препраща Комисията в своята жалба, вж. например *Hesse, K. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. C.F. Müller, 20. Ed., Heidelberg 1999, p. 28.

38 — Що се отнася до развитието на правото на достъп до документите на общностните институции, вж. точка 47 и сл. от заключението на генералния адвокат Léger по дело Съвет/Hautala (Решение от 6 декември 2001 г., C-353/99 P, Recueil, стр. I-9565), както и точки 37—40 от заключението на генерален адвокат Poiares Maduro по дело Швеция/Комисия (Решение от 18 декември 2007 г., C-64/05 P, Сборник, стр. I-11389). В съдебното заседание шведското правителство припомня, за сравнение, че този принцип е записан в шведската конституция и се прилага от повече от 200 години. В Решение от 30 април 1996 г. по дело Нидерландия/Съвет (C-58/94, Recueil, стр. I-2169, точка 34) се посочва, че принципът на достъп до документи е признат от повечето държави членки; вж. също заключението на генералния адвокат Tesauro по това дело, точки 14 и 15. Наскоро Съветът прие и на 18 юни 2009 г. започна процедура по подписването на нова Конвенция за достъпа до публични документи (Конвенция № 205), която може да се открие на сайта: <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/205.htm>.

към организацията, автор на документа<sup>39</sup>. Струва ми се, че гореизложените съображения много ясно показват, че идеята, която стои в основата на общественото право на достъп до документи, се развива непрекъснато в посока към все по-широк достъп и все по-голяма откритост и прозрачност.

100. За сметка на това, макар основното право на защита на личния живот да е традиционно право, признато от националните конституции и декларациите за правата на човека, разширяването му към защитата на личните данни се извършва едва с техническия напредък и всеобщото използване на компютрите; в този смисъл Конвенция № 108 на Съвета на Европа за пръв път допринася за защитата на този аспект от личния живот, който навлиза в обществения правен ред чрез общите конституционни традиции на държавите членки<sup>40</sup>.

101. Съгласно член 1, параграф 1 от Регламент № 45/2001 свързаната със защитата на личните данни цел на този регламент се състои в това, че институциите и органите на Общността „защитават основните

права и свободи на физическите лица, и по-специално правото им на личен живот по отношение на обработката на лични данни“. Следователно този регламент защитава всяка обработка на лични данни — и двете (обработката и личните данни) дефинирани много широко<sup>41</sup> от член 2, съответно букви а) и б) — и съгласно член 3, параграф 2 от Регламент № 45/2001 се прилага „за обработката на данни, която изцяло или частично се извършва чрез автоматични средства, както и за неавтоматичната обработка на лични данни, които съставляват част от архивираща система или са предназначени да бъдат част от архивираща система“<sup>42</sup>. *Това определение обаче не обхваща други форми на обработка на данни, като например разрешението за достъп до документите.*

102. Тук ще си позволя да спра, за да направя първата оценка.

103. Регламентът за достъпа до документи се отнася до прозрачността и откритостта на администрацията, като изисква да бъдат публично оповестени<sup>43</sup> документите, изготвени от обществените институции в рамките на „политиките, дейностите и решенията“. От своя страна регламентът

39 — Вж. точка 123 от моето заключение, представено на 10 април 2008 г. по дело Heinrich (Решение от 10 март 2009 г., С-345/06, Сборник, стр. I-1669, точка 123).

40 — Що се отнася до развитието на правото на личен живот и защитата на данни по Директива 95/46 (част от посочения в точка 15 от настоящото заключение пакет законови мерки) вж. точка 18 и сл. от заключението на генералния адвокат Ruiz-Jarabo Colomer по дело Rijkeboer (Решение от 7 май 2009 г., С-553/07, Сборник, стр. I-3889).

41 — Съдът е признал и широкото приложно поле на Директива 95/46; вж. Решение по дело Rijkeboer, посочено по-горе, точка 59.

42 — Вж. определението за „система за архивиране“ по член 2, буква в) от Регламент № 45/2001.

43 — Решение от 1 февруари 2007 г. по дело Sison/Съвет (С-266/05 P, Сборник, стр. I-1233, точки 43 и 44) наляга на откритостта, произтичаща от алипсата на задължение гражданите да докажат интерес, за да получат достъп до документите.

относно защитата на личните данни защитава от неадекватна обработка личните данни, които се обработват изцяло или частично чрез автоматични средства или ръчно и които съставляват част от архивираща система или са предназначени да бъдат част от архивираща система. *Следователно последният регламент се отнася до въпроса какво трябва да се прави с данните, а не какво трябва да се прави с документите.*

104. Поради това ми се струва, че двата регламента не само преследват различни цели, но и че ако се тълкуват правилно, няма никаква причина да се счита, че техните разпоредби непременно са в колизия.

105. Крайгълният камък на решението, което предлагам за съгласуваното прилагане на Регламент № 45/2001 и Регламент № 1049/2001, почива, както ще видим по-нататък, на тълкуването на член 3, параграф 2 от Регламент № 45/2001. Нито Първоинстанционният съд, нито страните по производството обаче преценяват спора от тази гледна точка. Затова, преди да разгледам подробно последиците от този подход, трябва да си задам въпроса дали разсъжденията ми не са опорочени от явна грешка.

106. Първият упрек, който може да ми бъде отправен, е че се позовавам прекалено на член 3, параграф 2 от Регламент № 45/2001 в сравнение с параграф 1 от тази разпоредба. Доводите срещу моето становище биха могли да се формулират, както следва: всъщност член 3, параграф 1 определя приложното поле на посочения регламент, докато член 3, параграф 2 внася само допълнителни уточнения. Така, ако се счете, че член 3, параграф 1 представлява основната разпоредба на този член и че параграф 2 има само спомагателна функция, няма съмнение че член 3, параграф 1 е достатъчно широк, за да доведе до противоречие с Регламент № 1049/2001. Всъщност според това тълкуване оповестяването на документи без съмнение ще се счете, по силата на този регламент, за осъществявано при упражняване на „дейности, които изцяло или частично попадат в обхвата на правото на Общността“ и определенията съответно за „лични данни“ и за „обработка“ по член 2, букви а) и б) ще бъдат от своя страна толкова широки, че ще включват това оповестяване.

107. Позволете ми да анализирам по-нататък този упрек, като се позова, от една страна, на подготвителните документи, свързани с Регламент № 45/2001, и от друга страна, на съдебната практика относно приложното поле на Директива 95/46 и на Регламент № 45/2001. В края на този анализ ще разгледам още две възражения, които могат да бъдат противопоставени на моя подход.

а) Подготвителни документи, свързани с Регламент № 45/2001

108. Изложението на мотивите на предложението за Регламент № 45/2001<sup>44</sup> (наричано по-нататък „изложение на мотивите“) започва, както следва: „Институциите и органите на Общността, и по-специално Комисията, обработват текущо лични данни в рамките на осъществяваните от тях дейности. Комисията обменя лични данни с държавите членки в рамките на общата селскостопанска политика, при управлението на митническия режим, на структурните фондове и в рамките на други общности политики. За да гарантира защитата на данните, Комисията, предлагайки през 1990 г. Директива 95/46/ЕО, обявява, че тя също ще спазва тези принципи“<sup>45</sup> [неофициален превод].

109. По-нататък в изложението на мотивите се посочва, че при приемането на Директива 95/46 „Комисията и Съветът се ангажират чрез публична декларация да спазват директивата и приканват останалите институции и органи на Общността да направят същото“<sup>46</sup>. След като се посочва, че Договорът от Амстердам включва в Договора за ЕО това, което понастоящем е член 286 от него, в изложението на мо-

тивите се обобщава съдържанието на този член, който предвижда, че институциите и органите на Общността са длъжни да прилагат правилата относно защитата на лични данни, за което следи независим контролен орган. Изложението на мотивите завършва с думите „настоящото предложение за регламент има за цел да постигне тази двойна цел“.

110. Макар да е очевидно, че изложението на мотивите няма правнообвързващо действие, то все пак представлява ценна помощ, за да се разберат причините за приемането на Регламент № 45/2001. По-специално то категорично показва, че единствената грижа на законодателя е да гарантира адекватна обработка на огромното количество лични данни, използвани ежедневно от общностните институции в рамките на осъществяването и управлението на политиките на Общността. Обикновено тази категория данни се обработва изцяло или отчасти автоматично, а когато това не е така и тези данни се обработват ръчно, става дума за данни, които са част от архивираща система или са предназначени да бъдат част от архивираща система. *Точно* това е приложното поле, което член 3, параграф 2 придава на приетия в резултат на посоченото предложение регламент.

111. В този контекст, кои са останалите полезни указания, които се съдържат в предложението за регламент?

44 — Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни (СОМ (1999) 337 окончателен, 14.7.1999 г.).

45 — Изложение на мотивите, стр. 2.

46 — Пак там.

112. На първо място, изключително показателни са коментарите по член 1 (предмет на Регламента). Посочва се, че „осигурената защита обхваща не само обработката на данни относно служители на институциите или относно всяко лице, което работи за тяхна сметка, но и обработката на данни относно всяко физическо лице извън институциите, като например доставчиците или бенефициерите на общностни фондове. По силата на настоящия регламент са защитени по-специално личните данни, предавани от държавите членки на Комисията с оглед на управлението или контрола върху плащането на общностни субсидии“ [неофициален превод]. Следователно „предметът на настоящия регламент се различава от предмета на Директива 95/46“<sup>47</sup> [неофициален превод]. В същата глава Комисията посочва, че Регламентът ще „[...] гарантира, че предаваните на общностните институции и органи в изпълнение на техните задачи лични данни ще бъдат обработени при условия, които гарантират спазването на основите права и свободи на субектите на данните [...]“<sup>48</sup> [неофициален превод].

113. Всичко това е далеч от инцидентното включване на лични данни в протокола от работно заседание, свикано от общностна институция.

114. На второ място, в коментарите относно член 3, параграф 1 се посочва, че „Регламентът следва да се прилага към обработките на лични данни, извършвани от всички институции и органи на Общността“ [неофициален превод], като по-нататък се изброяват тези обработки и се прокарва точно разграничение между „дейностите, осъществявани по силата на Договорите за ЕО, ЕОВС, ЕОАЕ, и дори евентуално [...] по силата на дял VI от Договора за Европейския съюз“ [неофициален превод], които са обхванати от Регламента, и „обработките на лични данни, осъществявани от създадените в рамките на дял VI от Договора за ЕС органи, като Европол“ [неофициален превод], които не са обхванати от Регламент № 45/2001<sup>49</sup>.

115. На трето място, коментарът относно член 3, параграф 2 е озаглавен „Обработки, предмет на Регламента“ [неофициален превод], което означава, че останалите видове обработки не са предмет на Регламента. Коментарът започва по следния начин: „този параграф възпроизвежда член 3, параграф 2 от Директива [95/46] [...]“ [неофициален превод], след което се възпроизвежда буквално настоящият текст на член 3, параграф 2, който изглежда остава непроменен в периода от предложението до приемането на Регламент № 45/2001<sup>50</sup>.

116. Обикновеното разглеждане на член 3 от Директива 95/46 и член 3 от Регламент № 45/2001 показва, че законодателят създава двата параграфа, чрез които определя

47 — Предложение за регламент, стр. 37.

48 — Предложение за регламент, стр. 38.

49 — Предложение за регламент, стр. 39.

50 — Предложение за регламент, стр. 39.

обхвата на Директивата и на Регламента, като обаче разменя последователността им в двата нормативни акта. Следователно Директива 95/46/ЕО започва с член 3, параграф 1, който определя видовете обработка на данни, предмет на Директивата, което пък съответства на съдържанието на член 3, параграф 2 от Регламент № 45/2001. По-нататък в член 3, параграф 2 от Директивата се уточнява контекстът, в който е регламентирана тази обработка, което пък съответства на член 3, параграф 1 от Регламент № 45/2001.

117. С оглед на гореизложеното ми се струва правилно заключението, че в контекста на Регламент № 45/2001 член 3, параграф 2 *не* трябва да се счита за подчинен или акцесорен на член 3, параграф 1. Двата параграфа на този член просто съответстват на различни аспекти от определените за „обхвата“ на Регламента. Единият указва *това*, което е регламентирано, т.е. обработката на лични данни, която изцяло или частично се извършва чрез автоматични средства, въз основа на данни, които, за да използваме формулировката на Регламента, съставляват част от архивираща система или са предназначени да бъдат част от архивираща система. Другият параграф отговаря на въпроса *кога* се прилага тази правна уредба, т.е. когато извършващият обработката осъществява различни видове дейности. Следователно за общностния законодател е без значение дали първо ще бъде определен *предметът* („какво урежда Регламентът?“) и след това *обстоятелствата* по неговото прилагане („кога се прилага Регламентът?“) или тези определения ще бъдат дадени в обратна последователност. Това, което действително има значение, е че отговорите на тези два въпроса определят *съвместно* обхвата на общностната правна уредба,

независимо дали става дума за Директивата или за Регламента.

## б) Практиката на Съда

118. Макар да са налице малко случаи, в които Съдът да е имал възможност да тълкува член 3 от Директива 95/46, следва да се споменат дело *Österreichischer Rundfunk* и др.<sup>51</sup>, дело *Lindqvist*<sup>52</sup> и дело *Satakunnan Markkinapörssi* и *Satamedia*<sup>53</sup>. За анализа, който ще представя по-долу, е важно да се припомни, че член 3, параграф 1 от Директива 95/46 е идентичен с член 3, параграф 2 от Регламент № 45/2001, докато член 3, параграф 2 от Директивата съответства в общи линии на член 3, параграф 1 от Регламента.

119. В дело *Österreichischer Rundfunk* и др. Съдът разглежда австрийското законодателство, по силата на което публичноправните образувания, които подлежат на контрол от страна на *Rechnungshof* (австрийската сметна палата), са длъжни да я информират за възнаграждения и пенсии над определен размер. От преписката е видно, че тези данни се извличат (по необходимост) от фишовете за заплата и

51 — Посочено по-горе в бележка под линия 32.

52 — Решение от 6 ноември 2003 г. (С-101/01, *Recueil*, стр. I-12971).

53 — Решение от 16 декември 2008 г. (С-73/07, *Сборник*, стр. I-9893).

фишовете за изплащане на пенсиите на образуванията, върху които тежи това задължение, чрез прилагането на подходящи критерии за търсене. Rechnungshof обобщава тези данни в доклад, който впоследствие се изпраща на Nationalrat и на Bundesrat (съответно долна и горна камара на федералния парламент), както и на Landtage (регионалните парламенти), преди да бъде поставен на разположение на широката общественост. Освен това в доклада на Rechnungshof трябва да се посочат имената на съответните лица и да се уточни размерът на годишните доходи на всяко едно от тях<sup>54</sup>.

120. Голяма част от решението е посветена на въпроса дали дейностите на Rechnungshof попадат в обхвата на член 3, параграф 2 от Директива 95/46, тъй като не са свързани със свободното движение. След като приема, че Директивата е приложима към случая, Съдът пристъпва към нейното тълкуване. От него може да стигнем до извода, че според Съда получаването и предаването на посочените данни предполага поне „неавтоматичната обработка на лични данни, които съставляват част от архивираща система или са предназначени да бъдат част от архивираща система“ по смисъла на член 3, параграф 1 от Директивата. Предвид фактите този подход изглежда напълно разумен.

54 — Вж. точки 3—5 от решението.

121. Дело Lindqvist се отнася до жена, която на доброволни начала изпълнява функциите на учител по вероучение в Шведската църква и която в рамките на компютърен курс, който посещава, трябва да създаде интернет страница. Поради това в дома си със своя личен компютър тя създава няколко интернет страници, които по нейна молба са свързани с уебсайта на Шведската църква. Посочените страници, които имат за цел да улеснят достъпа на подготвящите се за конфирмация енориши до информацията, от която се нуждаят, съдържа сведения за г-жа Lindqvist и за осемнадесет от нейните колеги от енорията. Посочените в тези страници данни без съмнение са „лични данни“<sup>55</sup>. Съдът приема, че операция, която се състои в зареждане на лични данни на интернет страница, трябва да се счита за „обработка“ по смисъла на определението по член 2, буква б) от Директива 95/46, което е идентично с това по член 2, буква б) от Регламент № 45/2001.

122. Остава да се определи дали този вид обработка попада в обхвата на член 3,

55 — Понякога в страниците се посочват „техните пълни имена или само собственото име. Освен това г-жа Lindqvist описва в леко шеговит стил осъществяваните от нейните колеги функции, както и техните хобита. В някои случаи се споменава тяхното семейно положение, телефонният им номер или друга информация“; точка 13 от съдебното решение. Освен това Съдът приема, че предоставената от г-жа Lindqvist информация, че определено лице е наранило крака си и е в отпуск по болест, представлява „лични данни“ относно здравето по смисъла на член 8, параграф 1 от Директива 95/46 и не е трябвало да бъде съобщавана (точки 49—51 от съдебното решение).

параграф 1 от Директива 95/46. В това отношение Съдът приема, че „[...] визуализирането на информация на страница в интернет предполага съгласно приложимите понастоящем технически и информационни процедури извършването на операция по качване на тази страница на определен сървър, както и извършването на необходимите операции за предоставяне на достъп до тази страница на лицата, свързани с Интернет. *Тези операции се извършват, поне отчасти, автоматично*“<sup>56</sup>.

123. Ето защо Съдът отговаря на първия преюдициален въпрос, като посочва, че въпросната операция представлява „обработка[...] на лични данни, която изцяло или частично се извършва чрез автоматични средства“ по смисъла на член 3, параграф 1 от Директива 95/46. Съдът не разглежда въпроса дали тази операция предполага „неавтоматичната обработка на лични данни, които съставляват част от архивираща система или са предназначени да бъдат част от архивираща система“ (последната част от член 3, параграф 1 от посочената директива), поради което решението не уточнява какво включва този вид архивираща система.

124. Както по дело Österreichischer Rundfunk и др., Съдът разглежда въпроса дали действията на г-жа Lindqvist не излизат извън обхвата на член 3, параграф 2 от Директива 95/46 и след като приема, че Директивата е приложима, пристъпва към нейното тълкуване.

125. Една от очевидните последици на решението по дело Lindqvist се състои в обстоятелството, че щом обработката на лични данни е изцяло или частично автоматизирана, то тя попада в обхвата на законодателството относно защитата на лични данни, независимо дали става дума за Директива 95/46 или за Регламент № 45/2001. Според мен обаче заявка за предаването на документи на основание Регламент № 1049/2001 не трябва да се третира по същия начин и трябва да се разглежда индивидуално и неавтоматизирано<sup>57</sup>.

126. Накрая, в решението по дело Satakunnan Markkinapörssi и Satamedia Съдът разглежда оповестяването от Satakunnan Markkinapörssi Oy (наричано по-нататък „Satakunnan“) и от Satamedia Oy (наричано по-нататък „Satamedia“) на законно получени от финландските данъчни органи лични данни от фискален характер, отнасящи се до около 1 200 000 физически лица. Tietosuojavaltuutettu (Комисия за защита на данните) иска от националните съдилища на Финландия да се забрани събирането и оповестяването на тези данни. Satakunnan и Satamedia поддържат, че тези данни са били обработени единствено за целите на журналистическа дейност.

127. Съдът започва, като посочва направо, че става дума за лични данни по смисъла на член 2, буква а) от Директива 95/46 и

56 — Точка 26 от решението. Курсивът е мой.

57 — В точка 135 и сл. ще разгледам възможността използването на функцията „search“ (търсене) на даден компютър все пак да може да бъде включено в понятието „частична автоматична обработка“.



че въпросната дейност представлява „обработка на лични данни“ съгласно член 2, буква б) от същата директива, и заключава, че действията на Satakunnan попадат в определението за „обработка на лични данни“ по член 3, параграф 1 от същата директива<sup>58</sup>. По-нататък Съдът разглежда изключенията по член 3, параграф 2 от Директивата, като заключава, че те са неприложими към разглеждания случай. След това той тълкува член 9 от Директивата във връзка с обработката на лични данни, извършена единствено за целите на журналистическата дейност.

отнасят към обработването на лични данни, съставляващи или предназначени да съставляват част от файлова система“<sup>60</sup>. В съответствие с това разсъждение тя стига до извода, че дейността по делото попада в обхвата на член 3, параграф 1 от Директива 95/46.

128. Генералният адвокат Kokott обаче се спира на въпроса дали спорните дейности са включени в член 3, параграф 1 от Директива 95/46<sup>59</sup>. Тя излага своите виждания по съществуването на въпроса накратко, но много ясно по следния начин: „поне част от операциите по обработване, които препращащата юрисдикция има предвид, вероятно се осъществяват с автоматизирани средства, във всеки случай ако не се взема предвид предаването на CD-ROM дисковете. Автоматизацията на разкриването обаче не се нуждае от допълнителни разяснения, като се има предвид, че публикуването на данни от данъчно естество на хартиен носител представлява файлова система и разкриването под формата на SMS услуга предполага да се направи справка с такава система. Ето защо всички посочени дейности — включително разкриването чрез CD-ROM дискове — се

129. Този анализ е подобен на моя анализ по настоящия случай.

130. Бих искала да спомена накратко и делото Nikolaou/Комисия<sup>61</sup>, което, ако не греша, е единственото дело във връзка с член 3 от Регламент № 45/2001. Делото се отнася до изтичането на информация в пресата относно разследване, в хода на което е замесен бивш член на Сметната палата. Първоинстанционният съд се ограничава да разгледа текста на член 3, параграф 1 от Регламент № 45/2001, определенията съответно за „лични данни“ и за „обработка“ по член 2, букви а) и б), както и това какво представлява законосъобразна обработка по смисъла на член 5 от същия регламент. Той обаче *не* разглежда член 3, параграф 2.

58 — Точки 35—37 от решението.

59 — Точки 33—35 от заключението на генералния адвокат по дело Satakunnan Markkinapörssi и Satamedia.

60 — Точка 34 от заключението на генералния адвокат.

61 — Решение на Първоинстанционния съд от 12 декември 2007 г. (Т-259/03, Сборник, стр. II-99).

131. Не смятам, че горепосочените дела представляват непреодолима пречка за предложеното от мен тъкуване на член 3, параграф 2 от Регламент № 45/2001.

в) Други възражения

132. Все пак ще разгледам още две възражения, които евентуално биха могли да бъдат противопоставени на възприетия от мен подход.

133. На първо място, да си представим, че дадено лице иска от общностна институция да му предостави даден документ и че получава този документ, без да мотивира заявката си в съответствие с член 6, параграф 1 от Регламент № 1049/2001. Да предположим, че това лице, използвайки модерните технологии, сканира документа и обработи автоматично или полуавтоматично така получената електронна версия, например за да установи контакт по електронен път с всички лица, чиито имена фигурират в документа. Поставя се въпросът дали по този начин не се заобикаля стриктният режим за защита на данни по Регламент № 45/2001.

134. Не смятам, че това е така. Всъщност документът е *получен* в съответствие с правилата за достъп до документи. Все пак

всяко последващо използване на този документ, което предполага обработка с автоматични или полуавтоматични средства или дори което води до съхраняването му (или до намерението за съхраняване) заедно с други документи в база данни, би попаднало в обхвата на член 3, параграф 1 от Директива 95/46. Следователно считано от този момент документът би попаднал под националния режим за защита на данни, който транспонира посочената директива.

135. На второ място, общоизвестно е, че в множество софтуерни програми функцията търсене („search“) може да се използва за търсенето и намирането на информация чрез прилагането на определени критерии. Освен това все по-често се съхранява информация в електронна форма. Следователно понастоящем тази функция се използва за търсенето и намирането на конкретен документ, достъпът до който е поискан в съответствие с Регламент № 1049/2001 и който инцидентно съдържа лични данни, като имената на участниците в определено събрание. Дали този начин на действие не представлява също „неавтоматична[...] обработка на лични данни, които съставляват част от архивираща система или са предназначени да бъдат част от архивираща система“ или дори „обработка[...] на лични данни, която [...] частично се извършва чрез автоматични средства“?

136. За да отговоря на това двойно възражение, моята отправна точка ще бъде — и мисля, че трябва да бъде — да се приеме, че тенденцията е протоколите от различни

заседания да се съхраняват или да се класират заедно, че това съхраняване може да бъде извършено по електронен път и че е твърде вероятно лицето, което отговаря за третиранията съгласно Регламент № 1049/2001 заявка, да използва функцията „search“ на даден компютър, за да намери искания документ.

137. По същество отговорът на първата част от възражението е, че въпросната „система за архивиране“ не представлява „структурирана съвкупност от лични данни, достъпът до която се осъществява по специфични критерии“, съгласно определението по член 2, буква в) от Регламент № 45/2001. Всъщност това, което се съхранява, е протоколът от всяко събрание, а не данните за участвалите в тези събрания лица, които инцидентно се споменават в него.

138. Следва да се направи сравнение между горепосочения пример и този със система за архивиране, съдържаща заявките за изплащане на субсидии в сектора на млечните продукти на общата селскостопанска политика за текущата година. При тази хипотеза, макар това, което се съхранява, отново да е „всяка заявка“, името на заявителя по никакъв начин не може да се счита за „инцидентно“. Изглежда очевидно, че софтуерната програма, която обработва тези заявки, ще бъде конфигурирана така, че „търсене по име“ („search by name“) да е лесна за извършване (и често използвана) операция.

139. За разлика от това, при обработката на заявка за достъп до документи търсенето по принцип се извършва чрез използването на различни критерии за търсене, като „събрание от [дата]“, „Комитет [референтен номер]“ и т.н., което няма нищо общо с лични данни като имената на участниците в събранието. Личните данни като такива не са стандартен критерий за търсене. От това следва, че тук става дума за обработка на документи, а не за обработка на данни.

140. Признавам, че системното използване на функцията за търсене с цел да се намерят протоколите от всички събрания, в които е участвало лицето X, би поставило деликатни въпроси. Би могло да се поддържа, че в този случай обект на обработка продължават да бъдат протоколите, а не личните данни, и че операцията не се отнася до „структурирана съвкупност от лични данни“ по член 2, буква в) от Регламент № 45/2001. В същото време няма съмнение, че търсенето ще бъде точно „операция [...] по отношение на личните данни“ и следователно обработка съгласно член 2, буква б) от Регламент № 45/2001. Всъщност причината за извършването на това търсене би била да се идентифицира и проследи участието на лицето X в събранията.

141. Като се имат предвид целите и предназначението на Регламент № 45/2001, ми се струва, че на този етап фокусът се е пренесъл в достатъчна степен от протокола към обработените лични данни, за да се приложи Регламент № 45/2001. Един

по-задълбочен анализ показва, че макар да се основава на Регламент № 45/2001, заявка, която се отнася да всички протоколи от събранията, в които е участвало лицето X, представлява заявка за обработка на информацията относно това лице. В действителност функцията за търсене по име се използва, за да се събере цялата информация от определено естество, която се отнася именно до това лице. Всъщност заявка с такива характеристики е по-скоро скрита заявка за информацията относно лицето X и неговата дейност, отколкото заявка за документи, в които това лице е споменато инцидентно. Следователно такава заявка би трябвало да се третира в съответствие с истинското ѝ естество — заявка която предполага обработката на лични данни<sup>62</sup>.

142. Все пак използването на функцията „търсене“ на даден компютър, за да се открие заявеният документ в съответствие с регламента за достъпа до документи, обикновено не представлява „неавтоматична[...]“ обработка на лични данни, които съставляват част от архивираща система или са предназначени да бъдат част от архивираща система“.

143. Все пак остава още една трудност, тъй като в Решение по дело Lindqvist Съдът

приема, че когато е автоматична или полуавтоматична, обработката се урежда от правилата за защита на данни, независимо от начина, по който се съхраняват тези данни. Поради това трябва да разгледам и втората част от възражението, а именно въпроса дали обикновеното използване на функцията „търсене“ представлява „обработка[...]“ на лични данни, която [...] частично се извършва чрез автоматични средства“.

144. Струва ми се, че отговорът се заключава във факта, че функцията „търсене“ само възпроизвежда действие, което, макар и по-трудно, би могло да бъде извършено ръчно, по същия начин както една електрическа бормашина може да пробие дупка по-бързо и по-ефективно от ръчна бормашина или свредел<sup>63</sup>. Човешката намеса е необходима най-напред за да се прочете и анализира заявката за документа и за да се прецени например дали заявката не се отнася до чувствителен документ по смисъл на член 9 от Регламент № 1049/2001. Операторът неминуемо ще използва интелекта си, за да зададе първоначалните критерии за търсене и евентуално да ги преформулира. След като открие документа, той отново ще замести машината, за да провери документа и да реши дали следва да се предостави достъп до целия документ, дали следва да се приложи някое от изключенията по член 4 от Регламент № 1049/2001 и евентуално да уточни как да се разреши достъпът до останалата част от документа в съответствие с член 4, параграф 6 от същия регламент.

62 — Вж. по-долу, точки 156—166 от настоящото заключение. За щастие в настоящия случай заявката не изисква да се разглежда такава сложна хипотеза, макар да изглежда, че в действителност Bavarian Lager иска да установи кои са участвалите в събранията от октомври 1996 г. лица.

63 — Стар инструмент за пробиване на дупки с въртливо движение.

145. Следователно когато разглежда заявка за достъп до документи, длъжностното лице трябва да реши дали и доколко да използва функцията „търсене“; освен това той трябва да определи думата или думите за търсене. При всички случаи човешкият мозък управлява технологията, точно както един сръчен човек продължава да направлява електрическата бормашина, която е заменила ръчната.

146. Според мен последователност на операциите като описаната, при която човекът играе толкова решаваща роля и си запазва контрола по време на цялата процедура, не би трябвало да се счита за „обработка[...]“ на лични данни, която [...] частично се извършва чрез автоматични средства“ по смисъла на член 3, параграф 2 от Регламент № 45/2001<sup>64</sup>. Необходимо е тази хипотеза да се разграничи от хипотезата на зареждане на интернет страници, както по дело Lindqvist, където *част* от операцията е по самата си същност автоматизирана.

147. Признавам, че би могло да се поддържа, че с Регламент № 45/2001 общностният законодател е искал да разшири своите „мрежи“ възможно най-много, както показват определенията за „лични данни“

64 — Съзнателно оставам настрана въпроса дали би било възможно, като се приложи изкуствен интелект („ИИ“), да се заменят една, повечето или всички функции, които понастоящем се извършват ръчно. От предоставената на Съда информация следва, че фактите са такива, каквито ги описах в настоящото заключение. Освен това изглежда малко вероятно при изработването на Регламент № 1049/2001 общностният законодател да е имал предвид ИИ.

и за „обработка“, съдържащи се съответно в член 2, букви а) и б), и че ако към определенията за изцяло или частично автоматизирана обработка по член 3, параграф 2 се приложи същият принцип, то също би трябвало да се тълкува възможно най-широко.

148. Отговорът, който ще дам на този въпрос, е съставен от две части.

149. На първо място, определянето на обхвата на дадена общностна норма не е равнозначно на определянето на смисъла на термините, които на свой ред ще бъдат тълкувани в рамките на този обхват. На второ място, едно толкова широко тълкуване на обхвата на Регламент № 45/2001 намалява по недопустим начин ефективността на Регламент № 1049/2001. Голям брой документи включват по един или друг начин дадено име или други лични данни. Когато в съображение 15 от Регламент № 45/2001 общностният законодател обявява, че „*достъпът до документи, включително и условията за достъп до документи, съдържащи лични данни, се урежда от правилата, които са приети въз основа на член 255 [...] ЕО, чийто обхват включва дялове V и VI от Договора [за ЕС] [следователно понастоящем Регламент № 1049/2001]*“, ми се струва, че това трябва да се разбира буквално.

150. Следователно продължавам да считам, че Съдът би трябвало да тълкува член 3, параграф 2 от Регламент № 45/2001 в смисъл, че той определя *обстоятелствата*, при наличието на които се прилага Регламентът („обработка[...] на лични данни, която изцяло или частично се извършва чрез автоматични средства, както и за неавтоматичната обработка на лични данни, които съставляват част от архивираща система или са предназначени да бъдат част от архивираща система“). Такава обработка на лични данни от общностните институции попада в обхвата на посочения регламент в приложение на член 3, параграф 1 от него, доколкото тази обработка „се извършва при упражняване на дейности, които изцяло или частично попадат в обхвата на правото на Общността“. В обхвата на този регламент *не* попадат други обстоятелства, към които ще се прилагат други правила, и по-специално Регламент № 1049/2001, когато става дума за достъп документи, държани от общностните институции.

2. Последници от подобно съгласувано прилагане на двата регламента

151. За да определя по-добре насоката на разсъжденията си, най-напред ще се спра на някои конкретни факти по спора. Става дума за заявка за получаването на конкретен документ — пълният протокол от определено събрание. Освен това тази заявка е подадена въз основа на Регламент

№ 1049/2001, в член 6 от който изрично се посочва, че заявителят не е длъжен да мотивира заявката си.

152. След като при получаването на заявката общностната институция установи, че исканият документ съдържа лични данни, тя е длъжна да разгледа, на първо място, дали съобщаването на тези данни засяга личния живот и личната неприкосновеност на субекта на тези данни, тъй като член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001 интегрира защитата на правото на личен живот, така както е формулирана в ЕКПЧ. Ако такова оповестяване представлява намеса, ако използва терминологията на ЕКПЧ, следва да се прецени дали това нарушение на личния живот е обосновано от посочените в член 8, параграф 2 от ЕКПЧ критерии<sup>65</sup>.

153. В този контекст считам, че Първоинстанционният съд неправилно приема, че съобщаването на трети лица на имената на участниците в събранието от октомври 1996 г. не представлява потенциална

65 — Такава е процедурата, която следва Европейският съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“); вж. например Решение от 16 февруари 2000 г. по дело *Amann c/y Швейцария* (жалба № 27798/95, Recueil des arrêts et décisions 2000-II, точка 65) и Решение от 4 май 2000 г. по дело *Rotaru c/y Румъния* (жалба № 28341/95, Recueil des arrêts et décisions 2000-II, точка 65). Съдът възприема този метод, когато разглежда евентуално нарушение на правата на човека; вж. Решение по дело *Österreichischer Rundfunk* и др., посочено по-горе, точки 73–90.

намеса в личния живот. Тълкуването, което Европейският съд по правата на човека дава на понятието „намеса“, е много широко<sup>66</sup>. Струва ми се, че по принцип името идентифицира лицата, следователно съобщаването му, дори в контекста на професионалните отношения, представлява потенциална намеса в личния живот<sup>67</sup>.

154. От гореизложеното следва, че въпросът е дали тази потенциална намеса може да бъде обоснована в тази конкретна

форма и в този конкретен контекст. Според мен би било достатъчно да се приложи класическият тест за обоснованост на намесата в личния живот по член 8, параграф 2 от ЕКПЧ, а именно, за да се заключи, че тази потенциална намеса е била обоснована, мярката трябва да е в съответствие със закона, да е необходима в едно демократично общество и да е пропорционална на преследваните цели. Освен това този метод позволява решенията на общностните юрисдикции, свързани с правата на човека, предмет на настоящия спор, да се съгласуват със съдебната практика и методологията на ЕСПЧ, което в светлината на решението на този съд дело *Bosphorus*<sup>68</sup> е не само желателно, но и от съществено значение.

66 — Вж. например Решение на ЕСПЧ от 24 април 1990 г. по дело *Huvig c/y Франция* (Recueil des arrêts et décisions, серия А, № 176-В, точки 8 и 25), Решение на ЕСПЧ от 16 декември 1992 г. по дело *Niemietz c/y Германия* (Recueil des arrêts et décisions, серия А, № 251-В, точка 29), Решение на ЕСПЧ от 28 април 2003 г. по дело *Peck c/y Обединено кралство* (жалба № 44647/98, Recueil des arrêts et décisions, 2003 I, точка 57).

67 — Що се отнася до защитата на името от ЕСПЧ, вж. Решение от 22 февруари 1994 г. по дело *Burghartz c/y Швейцария*, серия А, № 280-В, точка 24, Решение от 25 ноември 1994 г. по дело *Stjerna c/y Финландия*, серия А, № 299-А, точка 37, Решение от 11 септември 2007 г. по дело *Bulgakov c/y Украйна* (жалба № 59894/00, точка 43) и цитираната съдебна практика. В общностното право относно защитата на името вж. по-специално точка 40 от заключението на генералния адвокат *Jacobs* по дело *Konstantinidis* (Решение от 30 март 1973 г., С-168/91, Recueil, стр. I-1191), където се казва: „Правото на име на дадено лице е основно във всеки смисъл на думата. В крайна сметка, какво сме ние без името си? Името е това, което различава всеки един от нас от останалите хора. Името ни е това, което ни дава чувство за идентичност, достойнство и самоуважение. Лишаването на дадено лице от законното му име представлява крайна форма на унижение, както показва обичайната практика на репресивните наказателни режими, които заменят името на затворника с номер. В случая на г-н *Konstantinidis* нарушаването на неговите неимуществени права, задължаването му да носи името „*Hrétos*“ вместо „*Christos*“, е особено тежко: не само се замаскира неговият етнически произход, тъй като „*Hrétos*“ нито прилича, нито звучи като гръцко име, а има мъгляво славянско звучене, но се засягат и неговите религиозни чувства, тъй като християнският характер на името му се заличава. По време на съдебното заседание г-н *Konstantinidis* отбелязва, че той дължи името си на датата си на раждане (25 декември), тъй като *Christos* е гръцкото име на създателя на християнската религия, а не на религия „*hréstiana*“. Вж. също Решение от 2 октомври 2003 г. по дело *Garcia Avello* (С-148/02, Recueil, стр. I-11613, точка 25) и Решение от 14 октомври 2008 г. по дело *Grunkin и Paul* (С-353/06, Сборник, стр. I-7639, точка 22 и сл.), както и заключението ми по това дело; вж. също заключението на генералния адвокат *Jacobs* по дело *Standesamt Stadt Niebüll* (Решение от 27 април 2006 г., С-96/04, Recueil, стр. I-3561).

155. Грешката, която Първоинстанционният съд допуска, когато приема, че не е налице потенциална намеса в правото на личен живот<sup>69</sup>, е достатъчна, за да се поиска отмяната на решението, но не позволява да се разреши въпросът със съгласуването прилагане на двата разглеждани регламента. Ето защо си позволявам да оставя настрана фактическата страна на спора и да разгледам въпроса в по-общ план.

68 — Решение на ЕСПЧ от 30 юни 2005 г. по дело *Bosphorus Hava Yolari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c/y Ирландия* (жалба № 45036/98; Recueil des arrêts et décisions 2005-VI), вж. по-специално точки 159—165.

69 — Ще разгледам този въпрос подробно в точки 206—210 от настоящото заключение.

156. Да се върнем там, където започнахме. посочения регламент. Хипотеза б) обаче следва да се разгледа по-подробно и да се установи какво се иска в действителност.

157. На първо място, преди да отговоря на въпроса дали институцията, към която е отправена заявката, трябва да публикува или да съобщи лични данни, ще се опитам да обясня основните от интелектуална гледна точка характеристики на подадена до общностна институция заявка за документ.

а) Разглеждане на проблема в по-общ план

158. Първото нещо, което трябва да направи една общностна институция, когато получи заявка за документи, е да определи дали заявката се отнася до документи, които не съдържат лични данни (хипотеза а) или до документи, които съдържат такива данни (хипотеза б)<sup>70</sup>. Хипотеза а) не поражда никакъв проблем и институцията трябва да предаде документа на заявителя, като приложи направо Регламент № 1049/2001, освен ако не се прилага някое от другите изключения, предвидени в

159. Всъщност при хипотеза б) следва да се разграничават две категории документи: първата, която ще нарека „б-1“, се отнася до обичайните документи, в които *инцидентно се споменават* лични данни и при които намерението, с което е изготвен документът, няма много общо със самите лични данни, например протокола от определено събрание. Причината за съществуването на тези документи е съхраняването на информация, при която личните данни сами по себе си имат много малко значение. Втората категория, която ще нарека „б-2“, се отнася до документи, в които по същество се съдържа *голямо количество лични данни*, например списък на лица, както и техните характеристики. Причината за съществуването на документите от вид „б-2“ е именно събирането на тези лични данни.

160. След като установи съдържанието на заявения документ, на следващо място общностната институция трябва да квалифицира заявката. В хипотезата на категория „б-1“, заявката трябва да се разглежда единствено като заявка за достъп до публични документи, докато в хипотезата на категория „б-2“ заявката може да е подадена като заявка за достъп до публични документи по Регламент № 1049/2001, но

70 — В Решение от 1 юли 2008 г. по дело *Suède и Turco*/Съвет (С-39/05 Р и С-52/05 Р, Сборник, стр. I-4723, точка 33 и сл.) Съдът също започва, като приканва Съвета да установи истинското естество на документа, чието оповестяване се иска: в случая дали исканият документ действително се отнася до правен съвет (вж. по-специално точка 38 от това решение).



в действителност да представлява „прикрита“ заявка за предоставяне на лични данни, тъй като предвид естеството на съдържанието на искания документ заявителят всъщност иска да получи достъп до лични данни. Поради прекалено широкото определение за „документ“ по член 3, буква а) от Регламент № 1049/2001, една скрита или непряка заявка за данни по смисъла на Регламент № 45/2001 много лесно може да бъде взета за заявка за „документи“ по смисъла на Регламент № 1049/2001<sup>71 72</sup>. Следователно е налице реална опасност от възникване на такова обръкване.

Към категория „б-1“ следва да се приложи Регламент № 1049/2000, поради естеството му на общ закон за достъпа до документи. Освен това заявката за тази категория попада в обхвата на член 3, параграф 2 от Регламент № 45/2001, тъй като не става дума нито за автоматична или полуавтоматична обработка на данни, нито за обработка на данни, предназначени за архивираща система<sup>73</sup>. Точно обратното би било при категория „б-2“, тъй като причината за нейното съществуване, а именно събирането на лични данни, има за последица това, че тя попада в обхвата на Регламент № 45/2001 в съответствие с разпоредбите на член 3, параграф 2 от него.

161. Третият етап от процедурата се извежда непосредствено от тази квалификация, тъй като става дума за това да се определи приложимата правна уредба.

71 — В точки 140 и 141 от настоящото заключение разгледах изключението, при което всеки документ, разгледан поотделно, споменава само инцидентно лични данни, но при което като критерий за търсене се използва само един конкретен вид лични данни, за да се открият и съберат всички документи, в които те се съдържат. Заявка за достъп относно определено количество документи, при които „критерият за търсене“ по естеството си е вид лични данни (като името), вероятно ще се окаже скрита заявка за лични данни. Поради това тя следва да се приравни на заявка от категория „б-2“ и да бъде третирана като такава.

72 — Вж. примерите, посочени в точка 176 от настоящото заключение. Може да се окаже полезно да се припомним, че ЕНОЗД публикува насоки, за да помогне на обществените институции да направят разграничение между защитата на данни и достъпа до документи; вж. документа *Public access to documents and data protection*, публикуван от ЕНОЗД на неговия уебсайт (<http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/Home/EDPS/Publications/Papers>).

162. Четвъртият етап се състои в това да се провери в светлината на този анализ дали заявката трябва да бъде мотивирана или не. В действителност е очевидно, че по силата на член 6, параграф 1, последно изречение от Регламент № 1049/2001 заявенията за документи от категория „б-1“ не следва да се мотивират. За сметка на това, по силата на член 8, буква б) от Регламент № 45/2001 при заявления за получаване на документи от категория „б-2“ трябва да се докаже необходимостта от предаване на данните.

73 — Що се отнася до член 3 от Директива 95/46, еквивалентен на член 3 от Регламент № 45/2001, вж. *Dammann, U. et Simitis, S. EG-Datenschutzrichtlinie — Kommentar. Nomos, Baden-Baden 1997, p. 121*; вж. също *Ehmann, E. et Helfrich, M. EG Datenschutzrichtlinie, Kurzkommentar, Dr. Otto Schmidt, Köln 1999, p. 92*.

163. На пето място, процедурата, която трябва да се следва с оглед на оповестяването на документите, също е различна за всяка от двете разгледани категории.

задължава общностната институция да информира субекта на данните, за да може да направи възражение срещу тяхната обработка, с изключение на случаите по член 5, букви б), в) и г).

164. Така за документите от категория „б-1“ трябва да се следва установената в Регламент № 1049/2001 процедура. Все пак, тъй като те съдържат и лични данни, следва да се приложи като предпазна мярка тестът по член 8 от ЕКПЧ, за да се установи дали не следва да се откаже пълният достъп до документа, с мотива че такова неограничено оповестяване би могло да наруши личния живот на субекта на съответните данни. Необходимостта от този тест произтича от член 4, параграф 1, буква б) от Регламента за достъпа да документи, който предвижда задължението за отчитане на личния живот и личната неприкосновеност на субекта на данните.

166. Накрая се поставя въпросът за последиците, що се отнася до оповестяването. Документите от категория „б-1“ обикновено трябва да се предоставят на заявителя, а когато определена част от тези документи е обект на предвиденото в член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001 изключение, в съответствие с параграф 6 от същия член следва да се предостави само съкратена версия на съответните документи, като оповестяването е *erga omnes*. За сметка на това, що се отнася до документите от категория „б-2“, оповестяването може да стане единствено след като се прецени всеки случай поотделно и не може да е *erga omnes*, тъй като личните данни се предоставят само на заявителя, който е мотивирал надлежно заявката си.

165. За сметка на това заявките за документи от категория „б-2“ се разглеждат изцяло по предвидената в Регламент № 45/2001 процедура. От това произтичат няколко последици: първо, обработката трябва да е „законосъобразна“ по смисъла на член 5, второ, заявителят трябва да обоснове интереса си съгласно член 8, трето, при необходимост ще се приложат разпоредбите относно заявленията от трети страни или международни организации извън рамките на Общността съгласно член 9, четвърто, ако заявката се отнася до чувствителни данни, трябва да се спазва по-специално член 10, и пето, член 18

#### б) Последици

167. Що се отнася до обичайните документи, които принадлежат към категория „б-1“, институциите са длъжни да спазват правилата за защита на личния живот и да

привлекат вниманието на заинтересованите лица върху тези правила. Обичайната последица от заявка за достъп до документи от този вид е пълното оповестяване на документа, като по този начин ще се приложи принципът на прозрачност.

168. Все пак, що се отнася до личните данни, които се споменават инцидентно в документи от категория „б-1“, институциите са длъжни да приложат член 8 от ЕКПЧ, в качеството му на ръководен принцип, за да установят дали при претегляне на съответните интереси изключението по член 4, параграф 1, буква б) от Регламента за достъпа до документи се прилага по такъв начин, че да може да се предостави само частичен достъп до документа в съответствие с параграф 6 от същия член. Следователно оповестяването на документа, независимо дали съдържа лични данни или не, ще бъде *erga omnes*, така че институцията няма да може да се противопостави на предоставянето на този документ на други заявители.

169. Последиците са твърде различни, когато става дума за документите, в които се съдържат основно лични данни (документи „б-2“). Спрямо тези заявки трябва да се приложи много точно описаната в Регламент № 45/0001 процедура, като съдържашите се в нея инструкции трябва да се спазват стриктно. Оповестяването в никакъв случаи не е *erga omnes*.

170. В крайна сметка ключът за разрешаването на проблеми като поставените с обжалваното съдебно решение се състои в това, че институциите трябва да имат система, която позволява да се идентифицират правилно тези заявки, т.е. система, която позволява да се разграничат заявките, които се отнасят до документи от категория „б-1“, и тези, които в действителност се отнасят до документи, принадлежащи към категория „б-2“. Само ако са в състояние да определят към коя категория принадлежат посочените в заявката документи, общностните институции ще знаят как да реагират адекватно, спазвайки правилата, които трябва да се приложат във всеки от двата случая.

в) Правилното тълкуване на член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001

171. Както изтъква в жалбата си Комисията, изключението по член 4, параграф 1, буква б) се състои не от един, а от два елемента.

172. Първата част на изключението осигурява обща защита на личния живот и личната неприкосновеност на лицето, така че дори по отношение на обичаен документ от категория „б-1“ винаги трябва да се проверява дали той може да засегне личния живот в степен, която налага да се

откаже *пълно* оповестяване на въпросния документ. В този случай принципът на прозрачност ще бъде спазен посредством *частично* оповестяване на този документ в съответствие с член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001. Все пак в по-голямата част от случаите оповестяването ще бъде пълно.

173. Втората част от изключението ще се приложи само когато при квалифицирането на заявката общностната институция установи, че в действителност става дума за заявка, която попада в приложното поле на член 3, параграф 2 от Регламент № 45/2001, т.е. за заявка за достъп до документи от категория „б-1“, които по дефиниция съдържат лични данни, съставляващи част от архивираща система или предназначени да бъдат част от архивираща система<sup>74</sup>. В тази хипотеза общностната институция е длъжна да обработи заявката съгласно общностната правна уредба относно защитата на лични данни, и по-

специално съгласно Регламент № 45/2001, а не като приложи предвидения в Регламент № 1049/2001 режим на прозрачност.

174. Следователно, както в отговора, който Азимов дава на своя научен парадокс, и тук не съществува никакъв конфликт, тъй като заявка за обработка на документи, които съдържат лични данни, в никакъв случай не представлява заявка за документи относно „политиките, дейностите и решенията“, които попадат в сферата на компетенциите на общностните институции съгласно правната уредба относно достъпа до документи.

г) Modus operandi на това тълкуване в светлината на три примера

74 — ного рядко искане за достъп до документ може лесно да бъде объркано с „обработка на лични данни, която изцяло или частично се извършва чрез автоматични средства“ (първите два елемента от обхвата на Регламент № 45/2001 съгласно член 3, параграф 2). Вече разглеждах изключенията от това общо правило в точки 140 и 141 от заключението. Все пак основният въпрос, който трябва да си зададе всяка общностна институция, е дали заявката обхваща документи, предполагащи „неавтоматичната обработка на лични данни, които съставляват част от архивираща система или са предназначени да бъдат част от архивираща система“, така че да попадне в обхвата на член 3, параграф 2 от Регламент № 45/2001, т.е. да бъде третирана съгласно правната уредба относно защитата на данни, а не съгласно правната уредба относно достъпа до документи. При отрицателен отговор ще се приложи единство регламентът за достъпа до документи.

175. Изложените до този момент разсъждения очертават тълкуване на член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001, различаващо се чувствително от тълкуването на Първоинстанционния съд, което Комисията оспорва в жалбата си. За да избегна възможността моят анализ да бъде квалифициран като теоретичен, ще докажа валидността на тезата си чрез три примера, за които не може да се твърди, че принадлежат към сферата на академичните теории.

176. Да вземем три документа, които спокойно могат да бъдат изготвени от всяка една институция. Първият („Документ X“) е протокол от което и да е събрание в някоя от областите от компетентността на Съюза. Вторият документ („Документ Y“) е преписка, започната в рамките на вътрешно разследване относно обвинения в сексуален тормоз в една от административните служби на общностните институции, в която изрично се посочват имената на две длъжностни лица. Накрая, третият документ („Документ Z“) е списък на членовете на определена служба на една от институциите, в който фигурират лични данни за всяко едно от посочените в него длъжностни лица.

177. Безспорно е, че тук става въпрос за три документа в обичайния смисъл на думата. Документ X ясно препраща към „политиките, дейностите и решенията“ на дадена общностна институция. Същото важи за документ Y, в смисъл че начинът, по който европейските институции третират въпроса за сексуалния тормоз, е въпрос от обществен интерес. Следователно както документ X, така и документ Y трябва да се считат за документи за целите на член 3, буква а) от Регламент № 1049/2001. Макар да е възможно да се поиска достъп до документ Z в съответствие с член 6, параграф 1 от същия този регламент, един по-изчерпателен анализ би довел до констатацията, че в действителност става дума за искане за обработка на лични данни, извлечени от архивираща система, което като такова попада в обхвата на член 3, параграф 2 от Регламент № 45/2001.

178. Въпросът е как да се третира всяка една от заявките съответно за документи X, Y и Z.

179. Заявка за достъп до документ X трябва да се третира съгласно Регламент № 1049/2001, като съответната институция е длъжна да направи теста, предвиден в член 4, параграф 1, буква б) във връзка с член 8 от ЕКПЧ. Когато се установи, че не е налице реално засягане на личния живот на лицата<sup>75</sup>, документът се оповестява изцяло и *erga omnes*.

180. Заявката за документ Y по принцип също трябва да се третира съгласно Регламент № 1049/2001; все пак, тъй като възниква очевиден проблем що се отнася до личния живот на споменатите в преписката за сексуален тормоз лица, следва да се приложи предвиденото в член 4, параграф 1, буква б) изключение и институцията да оповести само цензурирана версия на документ Y, също *erga omnes*, съгласно член 4, параграф 6, като по този начин зачита както личния живот на двете длъжностни лица, така и принципа на прозрачност.

75 — Очевидно е налице концептуална намеса съгласно член 8, параграф 1 от ЕКПЧ, чиято обоснованост по параграф 2 от същия член обаче не поражда значителни затруднения: вж. точки 152—154 по-горе и точки 208—212 по-долу.

181. Заявката за достъп до документ Z обаче трябва да се третира съгласно разпоредбите на Регламент № 45/2001, тъй като той очевидно е част от архивираща система, която съдържа лични данни. Следователно оповестяването на такъв документ може да бъде извършено само на законно основание и на индивидуална основа, т.е. документът ще бъде оповестен само на заявителя, а не erga omnes.

съд е допуснал грешка при прилагане на правото. Както подчертават Комисията и Съветът, тази грешка до такава степен е отклонила разсъжденията му, че той е жертвал напълно основното право на защита на данни в полза на прозрачността, докато всъщност правилното тълкуване на двата разглеждани регламента води до заключението, че не съществува подобен конфликт.

182. Надявам се, че с тези три примера ясно обясних как следва да се прилагат двата регламента, предмет на спора.

185. От друга страна, Първоинстанционният съд е допуснал грешка и като е приел, че оповестяването на имената на петте лица, участвали в събранието от октомври 1996 г., които или са се противопоставили на това оповестяване, или вече не са могли да бъдат открити от Комисията, не представлява потенциална намеса в правото им на личен живот по смисъла на член 8, параграф 1 от ЕКПЧ, и по този начин не е приложил предвидения в член 8, параграф 2 от ЕКПЧ тест за обосновааност.

### 3. Резултат

183. Като се имат предвид гореизложените обяснения, мисля, че успях да докажа, че Първоинстанционният съд тълкува неправилно член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001.

186. Следователно, макар анализът ми да се основава на доводи, които се различават съществено от доводите на Комисията и на Съвета, той потвърждава тяхната позиция за неправилното тълкуване на член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001. Макар обаче да критикувам начина, по който Първоинстанционният съд тълкува член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001, моите основания са различни и следователно не споделям мнението на тези институции, що се отнася до изводите, до които би трябвало да стигне Съдът, когато се произнася по настоящата жалба.

184. Считаю, че като не е взел предвид в достатъчна степен частта от член 4, параграф 1, буква б), която препраща към общностната правна уредба относно защитата на лични данни, Първоинстанционният

187. Съгласно установената съдебна практика, ако мотивите на решение на Първоинстанционния съд разкриват нарушение на общностното право, но неговият диспозитив изглежда обоснован по други правни съображения, жалбата следва да бъде отхвърлена<sup>76</sup>.

188. В документа, посочен от Bavarian Lager при потвърждаване на неговата заявка, т.е. пълният текст на протокола от събранието от октомври 1996 г., инцидентно се споменават лични данни. По-конкретно, в него се съдържат имената на присъствалите на това събрание лица — нещо, което е обичайно за документ от този вид. Освен това безспорно е, че този документ се отнася до „политиките, дейностите и решенията“ на общностна институция.

189. Според мен ако заявката на Bavarian Lager се разглежда надлежно, ще се установи, че тя не е прикрита заявка за лични данни. Става дума за заявка за обичаен официален документ, принадлежащ към категория „б-1“ и много сходен с документ X от моя пример.

76 — Решение от 9 юни 1992 г. по дело Lestelle/Комисия (C-30/91 P, Recueil, стр. I-3755, точка 28), Решение от 13 юли 2000 г. по дело Salzgitter/Комисия (C-210/98 P, Recueil, стр. I-5843, точка 58), Решение от 10 декември 2002 г. по дело Комисия/Самаг и Tico (C-312/00 P, Recueil, стр. I-11355, точка 57), Решение от 28 октомври 2004 г. по дело Van den Berg/Съвет и Комисия (C-164/01 P, Recueil, стр. I-10225, точка 95), Решение от 2 декември 2004 г. по дело José Martí Peix/Комисия (C-226/03 P, Recueil, стр. I-11421, точка 29) и Решение от 21 септември 2006 г. по дело JCB Service/Комисия (C-167/04 P, Recueil, стр. I-8935, точка 186).

190. Освен това тя не предполага нито „обработка[...] на лични данни, която изцяло или частично се извършва чрез автоматични средства“, нито „неавтоматична[...] обработка на лични данни, които съставляват част от архивираща система или са предназначени да бъдат част от архивираща система“. Следователно тя не попада в обхвата на член 3, параграф 2 от Регламент № 45/2001 и не предполага прилагането на процедурите и разпоредбите на този регламент. Ето защо заявката е трябвало да бъде третирана само и изключително въз основа на Регламент № 1049/2001.

191. Поради това по силата на член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001 Комисията е трябвало да си зададе въпроса дали оповестяването на този документ не засяга защитата на „[...] личния живот и личната неприкосновеност, и по-специално в съответствие със законодателството на Общността относно защитата на личните данни“.

192. Макар оповестяването на протокола от събранието, в който се споменават имената на участниците, да представлява потенциална намеса в правото им на личен живот съгласно член 8, параграф 1 от ЕКПЧ, контекстът, а именно работно събрание на представители на сдружение на предприемачи, които действат в качеството си на говорители на своите работодатели и следователно единствено в професионално качество, в съчетание с принципа на прозрачност напълно обосновават тази намеса в съответствие с член 8, параграф 2 от ЕКПЧ.

193. Тъй като не са налице предпоставките за прилагане на предвиденото в член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001 изключение от оповестяването, Комисията не е имала право да предостави само цензурираната версия на протокола от събранието в приложение на член 4, параграф 6 от посочения регламент. Тя е била длъжна да оповести пълната версия. Поради това оспорваното решение, с което се отказва пълното оповестяване, е незаконосъобразно.

194. Следователно в настоящия случай е достатъчно да се посочат грешките при прилагане на правото, допуснати от Първоинстанционния съд в мотивите му, без обаче да се уважава жалбата, нито да се отменя съдебното решение, тъй като решението на Комисията, с което се отказва оповестяването, при всички случаи е трябвало да бъде отменено.

*Б — По трето правно основание за обжалване*

195. С третото правно основание жалбоподателят поддържа, че обжалваното съдебно решение е опорочено от грешка при прилагане на правото, що се отнася до тълкуването на изключението, свързано с предвидената в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 защита на целта на разследването.

196. В резюме, Комисията счита, че съдържанието се в обжалваното съдебно решение тълкуване не отчита необходимостта институцията да гарантира при определени обстоятелства анонимността на лицата, които ѝ предоставят информация в рамките на дейността ѝ по водене на разследване. Лишена от възможността да запази в тайна източниците си на информация, тя е изправена пред опасността да загуби един основен работен инструмент, необходим ѝ, за да провежда правилно своите разследвания.

197. Не споделям мнението на Комисията.

198. На първо място, жалбоподателят нито в един момент не се позовава на времеви аспект, независимо от факта, че той е едни от основните доводи на Първоинстанционния съд, за да изключи прилагането в настоящия случай на предвиденото в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 изключение<sup>77</sup>.

199. Така, Комисията не оспорва, че в настоящия спор заявките за достъп до документи са направени след приключване на разследването в рамките на производството за установяване на неизпълнение на задължения от Обединеното кралство и следователно не е било налице всякакви

<sup>77</sup> — Вж. точка 149 от обжалваното съдебно решение.



или наскоро приключило разследване<sup>78</sup>. В този контекст не виждам как съобщаването на имената на участниците в събраниято от октомври 1996 г. е могло да застраши разследването, при положение че то е било приключило. Комисията не посочва нито един убедителен довод, който може да обори мотивите на обжалваното решение.

Комисията коректно да информира своите външни сътрудници за това, че тяхното присъствие на едно или друго събрание ще бъде направено публично достояние, тъй като документите ще бъдат оповестени съгласно Регламент № 1049/2001. Тя не може да се основава на предполагаемата „презумпция за конфиденциалност“, която споменава в жалбата си, за да не разкрие никога имената на тези лица.

200. На второ място, макар да разбирам причините, поради които Комисията си служи със съвети и информация, които могат да й предоставят трети лица, сред тях е необходимо да се разграничат най-малко две категории. От една страна, съществуват, да ги наречем, „външни сътрудници“, до чиято помощ от общ характер Комисията често прибегва в рамките на събрания от професионален характер. Тези сътрудници представляват най-широката категория източници на информация, тъй като Комисията редовно организира голям брой събрания от този вид във всички свои сфери на компетентност. Принципът на прозрачност обаче изисква

201. От друга страна, съзнавам необходимостта за Комисията, в качеството ѝ на натоварен с извършването на деликатни разследвания орган, да може да прибегне до друг тип информация, която по принцип може да бъде получена само от лица, да ги наречем „информатори“, чието желание да сътрудничат на общностните институции може да бъде гарантирано единствено чрез анонимността. Ето защо трябва да се приеме, че при някои много специални обстоятелства следва да се признае правото на Комисията да предостави тази защита. Най-добрият пример за такива специални обстоятелства е изведен от злощастното дело Adams/Комисия<sup>79</sup>. Все пак тази възможност може да изиграе своята роля само при много специални обстоятелства,

78 — Въпреки че опитите на Bvarian Lager да получи мотивираното становище на Комисията датират от март 1997 г., т.е. преди прекратяването на производството за установяване на неизпълнение на задължения през лятото на 1997 г., молбата на Bvarian Lager за получаване на достъп до останалите документи по това разследване е едва от май 1998 г. Заявките по Регламент № 1046/2001, които Комисията отказва да изпълни с решението, което е в основата на настоящия спор, са подадени на 5 декември 2003 г. (първоначалната заявка) и на 9 февруари 2004 г. (потвърждаване на заявката). Към този момент образуваното по член 226 ЕО производство е било прекратено отпреди повече от шест години (вж. пълното изложение на фактите в точки 41—51 от настоящото заключение). Документите относно текущо разследване, по което не е прието никакво решение, се ползват от отделна защита в съответствие с член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001.

79 — Решение от 7 ноември 1985 г. (145/83, Recueil, стр. 3539).

чийто изключителен характер Комисията трябва да доказва всеки път, когато се позовава на тях<sup>80</sup>.

202. В спора между Комисията и Bavarian Lager обаче положението на призованите да подпомогнат Комисията лица в никакъв случай не се вписва в определението на тези евентуални необичайни обстоятелства. Става дума за едно от обичайно организирани от тази институция събрания в рамките на упражняваните от нея правомощия, по-специално в областта на исковите за установяване на неизпълнение на задължения от държави членки. Освен това в събранието не участва жалбоподателят (Bavarian Lager), а представители между другото и на лобистката група (КПОП). Bavarian Lager дори моли да бъде поканено на събранието, но тази молба е отхвърлена, което в голяма степен обосновава любопитството му относно имената на участниците.

203. Накратко, не намирам никаква грешка при прилагане на правото в доводите на Първоинстанционния съд, поради което предлагам третото правно основание за обжалване да бъде отхвърлено.

80 — Датското правителство предлага прехвърляне на тежестта на доказване в рамките на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, така че Комисията да трябва да докаже необходимостта да не се оповестява даден документ или дадено име. Съгласна съм с това предложение.

*В — Субсидиарно решение по първото и второто правно основание*

204. По принцип вече изразих становище в подкрепа на едно по-хармонично тълкуване на Регламенти № 1049/2001 и № 45/2001 от даденото от Първоинстанционния съд. Все пак, ако Съдът реши да третира жалбата относно член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001, като остане в рамките на определените от решението на Първоинстанционния съд и от жалбата параметри, по-долу ще изложа в резюме и при условията на субсидиарност някои разсъждения относно начина, по който следва да бъде разрешен спорът.

205. Държа да подчертая обаче, че не отдавам предпочитание на това алтернативно разрешение.

206. На първо място, отново изхождам от схващането, че Първоинстанционният съд неправилно е приел, че не е налице потенциална намеса в личния живот на участниците в събранието от октомври 1996 г. по смисъла на член 8, параграф 1 от ЕКПЧ, която да се противопостави на оповестяването на техните имена. Всъщност, тъй като има действие erga omnes, обикновеното съобщаване на техните имена на трето лице може да окаже въздействие върху личния живот на тези лица. Следователно решението на Първоинстанционния съд е опорочено от грешка при прилагане на правото. Съдът обаче трябва да се произнесе по същество, тъй като разполага с достатъчно елементи, за да го направи.

207. На второ място, ако анализираме жалбата по предложения от Комисията начин, най-напред следва да се направят позоваване на член 6 от Регламент № 1046/2001, който освобождава поискалото оповестяване на публични документи на общностните институции лице от задължението да мотивира заявката си.

208. На трето място, член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001 задължава Комисията да прецени, във всеки отделен случай, дали подадената до нея заявка представлява действителна и сигурна заплаха за личния живот, която следователно би задействала защитния механизъм на основното право на защита на личния живот, закрепено в член 8, параграф 1 от ЕКПЧ.

209. Според мен оповестяването на имената на участниците в събранието от октомври 1996 г. представлява потенциална намеса по смисъла на същата тази разпоредба<sup>81</sup>.

210. След като се приеме, че е налице такава потенциална намеса, по-нататък следва да се приложи тестът за нейната обосновадост по член 8, параграф 2 от ЕКПЧ, който посочих по-горе<sup>82</sup>. Нямам почти никакви съмнения, че и трите условия са изпълнени в настоящия случай.

211. Така Регламент № 1049/2001 дава необходимата *законова основа* на искането за оповестяване на посочените имена в настоящия случай. Легитимността на конкретната цел, преследвана от Bavarian Lager със заявката, също не засяга нейната валидност с оглед на член 8, параграф 2 от ЕКПЧ, тъй като с оплакването си това предприятие е поставило началото на досъдебната процедура за неизпълнение на задължения от Обединеното кралство и му е било отказано да участва в събранието. Макар да не може да се каже със сигурност дали тези цели са легитимни, не може и да се презумира, че не са такива.

212. Същите принципи, от които се ръководи правната уредба на достъпа до документи, гарантират и спазването на второто условие от теста по член 8, параграф 2 от ЕКПЧ, тъй като в едно *демократично общество* са малко нещата, които могат да изглеждат по-необходими от прозрачността и приближаването на гражданите до процеса на вземане на решения.

213. Накрая, оповестяването на имената на лицата, присъствали на работното събрание в качеството си на представители, наистина представлява минимална намеса в личния им живот. Според мен става дума за напълно *пропорционално* средство за постигане на преследваната цел, което отговаря на третия елемент от теста по член 8, параграф 2 от ЕКПЧ.

81 — Вж. точка 153 от настоящото заключение.

82 — Вж. точка 154 от настоящото заключение.

214. От този тест логически би следвало да се изведе, че потенциалната намеса е — да използваме термините на член 8, параграф 2 от ЕКПЧ — оправдана и пропорционална, поради което Комисията е трябвало да оповести имената на лицата, противопоставили се на предаването на списъка на участниците. Тъй като тя не го е направила, решението на Комисията, с което се отказва достъпът до протокола от събирането, е трябвало да бъде отменено.

215. На четвърто място, след като заявката за достъп до документи се анализира по този начин, обработката на данни става „законосъобразна“ по смисъла на член 5, буква б) от Регламент № 45/2001, така че съгласно член 18, буква а) от същия регламент съгласието на субекта на данните не е необходимо. Така процесът на анализирание на въпроса дали член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001 задължава общностната институция да откаже оповестяването на целия документ и да предостави само цензурирана версия съгласно член 4, параграф 6, разчупва омаягосания кръг на обосновката на Първоинстанционния съд в това отношение, която с основание е критикувана от правителството на Обединеното кралство.

216. Във всички случаи, дори ако член 5 от Регламент № 45/2001 е неприложим, при което съгласно член 18 от същия регламент съответните лица биха разполагали с право на възражение, Комисията

не представя на Първоинстанционния съд никакво доказателство, че субектите на данните са посочили „непреодолими легитимни основания, свързани с конкретното [им] положение“, както се изисква от горепосочения член 18, буква а). От отговора на въпроса, който зададох на представителите на Комисията по време на съдебното заседание, стигам до извода, и че тази институция не е поискала от субектите на личните данни да мотивират възражението си.

217. Предвиденото в член 18 от Регламент № 45/2001 с цел защита на личните данни право на възражение не е абсолютно право. Всъщност за да бъде упражнено, е необходимо да се посочат мотиви, които да обосноват отказа да се обработят съответните данни. В този смисъл само повдигането на възражение не означава, че общностната институция непременно трябва да приеме отказа на субекта на данните. Всъщност тя е длъжна, в зависимост от контекста, да претегли мотивите на възражението, посочени от субекта на данните, и интереса от оповестяването<sup>83</sup>. При липсата на каквито и да било мотиви Комисията не разполага с *нищо*, което да претегли съгласно член 18 спрямо обществения интерес от прозрачност и възможно най-широкия достъп до документи, и следователно би трябвало да се произнесе в полза на оповестяването.

83 — Що се отнася до Директива 95/46, вж. *Ehmann, E. et Helfrich, M. op. cit.*, 211—212. Струва ми се напълно възможно прилагането на забележката в рамките на Регламент № 45/2001. Вж. и съдебната практика, посочена в бележка под линия 37 от настоящото заключение.

218. Следователно стигам до извода, че в настоящия случай Комисията не е имала друга възможност, освен да предостави документа в неговата цялост. Ето защо Първоинстанционният съд е могъл само да обяви недействителността на решението, с което се отказва оповестяването на имената на участниците в събранието от октомври 1996 г., включително имената на противопоставилите се на това оповестяване лица.

219. В крайна сметка обжалваното съдебно решение се основава на неправилни мотиви. Въпреки това, предвид цитираната в точка 187 от настоящото заключение съдебна практика, жалбата следва да бъде отхвърлена.

### VIII — По съдебните разноски

220. С жалбата си Комисията оспорва и това, че е осъдена от Първоинстанционния съд да заплати съдебните разноски, тъй като счита, че по дело T-194/04 Първоинстанционният съд е уважил само едно от повдигнатите от Bavarian Lager правни основания за обжалване и е обявил останалите три основания за недопустими. Освен това тя счита, че правното становище, възприето от нея по това дело, се основава на разумно тълкуване на действащия регламент.

221. Комисията счита, че дори да загуби делото, Съдът би трябвало да я осъди да

заплати само половината от съдебните разноски, направени от Bavarian Lager в първоинстанционното производство.

222. Не споделям това мнение.

223. Що се отнася до съдебните разноски, Комисията губи в първоинстанционното производство, където спорът се разглежда по същество. Следователно трябва да се приложи общото правило на член 87, параграф 2 от Процедурния правилник на Първоинстанционния съд, по силата на което загубилата делото страна понася съдебните разноски, ако е направено искане от другата страна. Не мисля, че причините, които изтъква Комисията, позволяват отклоняване от този критерий.

224. От друга страна, като се има предвид, че в изпълнение на обжалваното съдебно решение Комисията е оповестила имената, които до този момент пази в тайна, с подадената жалба тя всъщност преследва обществен интерес, а именно да се изясни принципният въпрос относно тълкуването на Регламенти № 45/2001 и № 1049/2001. Тя няма за цел да измени решението по същество, което във всички случаи вече е необратимо. Поради това на практика с жалбата се поставя един почти нов въпрос, който е от интерес и от значение единствено за Комисията, тъй като проблемите, поради които Bavarian Lager подава първоинстанционната жалба, вече са разрешени.

225. Поради това предлагам на Съда да потвърди частта от решението по дело

T-194/04, която се отнася до съдебните разноски, и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски в производството по обжалване. Всъщност съгласно член 69, параграф 2 от Процедурния правилник осъждането за съдебните разноски трябва да съответства на даденото от

Съда разрешение на делото, а според мен жалбата следва да бъде отхвърлена. Все пак, дори Съдът да реши да се произнесе в полза на Комисията, по гореизложените причини считам, че той трябва да приеме предложеното от мен разрешение относно съдебните разноски.

## IX — Заключение

226. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да се произнесе, както следва:

- „1) Отхвърля жалбата на Комисията на Европейските общности срещу Решение на Първоинстанционния съд от 8 ноември 2007 г. по дело Bavarian Lager/Комисия, T-194/04.
- 2) Осъжда Комисията да заплати съдебните разноските, направени от Bavarian Lager в производството по обжалване и в първоинстанционното производство.
- 3) Европейският надзорен орган по защита на данните понася направените от него съдебни разноски.
- 4) Кралство Дания, Република Финландия, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, Кралство Швеция и Съветът понасят направените от тях съдебни разноски.“