

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

1 юли 2008 година *

По съединени дела C-39/05 P и C-52/05 P

с предмет две жалби на основание член 56 от Статута на Съда, подадени съответно на 31 януари и на 4 февруари 2005 г.,

Кралство Швеция, за което се явяват г-жа К. Wistrand и г-жа А. Falk, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

Maurizio Turco, с местожителство в Pulsano (Италия), за който се явяват адв. О. Brouwer и адв. С. Schillemans, advocaten,

жалбоподатели,

подпомагани от:

Кралство Нидерландия, за което се явяват г-жа Н. G. Sevenster и г-жа С. M. Wissels, както и г-н М. de Grave, в качеството на представители,

встъпила страна в производството по обжалване,

* Език на производството: английски.

като другите страни в производството са:

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват г-н J.-C. Piris, г-н M. Bauer и г-н B. Driessen, в качеството на представители,

ответник в първоинстанционното производство,

Кралство Дания, за което се явява г-жа B. Weis Fogh, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург,

Република Финландия, за която се явяват г-жа A. Guimaraes-Purokoski и г-н J. Heliskoski, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, за което се явяват г-жа V. Jackson, г-жа S. Nwaokolo и г-жа T. Harris, в качеството на представители, подпомагани от г-жа J. Stratford, barrister, със съдебен адрес в Люксембург,

Комисия на Европейските общности, за която се явяват г-н M. Petite, г-н C. Docksey и г-н P. Aalto, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

встъпили страни в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н P. Jann, г-н C. W. A. Timmermans, г-н A. Rosas, г-н K. Lenaerts, г-н A. Tizzano, г-н G. Arestis и г-н U. Lõhmus, председатели на състави, г-н K. Schiemann (докладчик), г-н A. Borg Barthet, г-н M. Pešič, г-н J. Malenovský и г-н J. Клуčka, съдии,

генерален адвокат: г-н M. Poiares Maduro,
секретар: г-н M.-A. Gaudissart, началник-отдел,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 26 септември 2007 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 29 ноември 2007 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 С жалбите си Кралство Швеция (дело С-39/05 Р) и г-н M. Turco (дело С-52/05 Р) искат отмяна на Решение на Първоинстанционния съд на Европейските общности от 23 ноември 2004 г. по дело Turco/Съвет (Т-84/03, Recueil, стр. II-4061, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“) доколкото с него се отхвърля жалбата на г-н Turco за отмяна на Решение на Съвета

на Европейския съюз от 19 декември 2002 г., с което му е отказан достъп до становище на правната служба на Съвета относно предложение за директива на Съвета за установяване на минимални стандарти за приемане на търсещите убежище в държавите-членки (наричано по-нататък „спорното решение“). Освен това Кралство Швеция иска от Съда да се произнесе по жалбата, разгледана в първоинстанционното производство, като отмени спорното решение.

- 2 С правните основания, посочени от жалбоподателите в настоящото производство, от Съда се иска да се произнесе относно обхвата и приложението на изключението от задължението за оповестяване на документи, което е предвидено в случай на засягане на защитата на правните становища в член 4, параграф 2, второ тире от Регламент (ЕО) № 1049/2001 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).

Правна уредба

- 3 Член 255 ЕО гарантира по-специално правото на всеки гражданин на Европейския съюз на достъп до документите на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията на Европейските общности, при спазване на определените от Съвета принципи и условия, основани на обществения или частния интерес.
- 4 Регламент № 1049/2001 е приет от Съвета на основание член 255, параграф 2 ЕО.
- 5 Текстът на съображения 1—4, 6 и 11 от посочения регламент е както следва:

- „(1) Член 1, втора алинея от Договора за създаване на Европейския съюз е посветен на понятието за откритост, като посочва, че Договорът отбелязва нов етап в процеса на създаване на все по-тесен съюз между народите на Европа, в който решенията се вземат възможно най-открито и възможно най-близо до неговите граждани.
- (2) Откритостта дава възможност на гражданите да участват в процеса на вземане на решения и е гаранция за по-голяма законност, ефективност и отговорност на управление [да се чете: „отговорност на администрацията по отношение“] на гражданите в демократична система. Откритостта допринася за засилване на принципите на демокрация и за спазването на основните права, както е определено в член 6 от Договора за създаване на ЕС и в Хартата за основните права на Европейския съюз.
- (3) Заключениета от заседанията на Европейския съвет от Бирмингам, Единбург и Копенхаген подчертава необходимостта от въвеждане на по-голяма прозрачност в работата на институциите на Съюза. Настоящият регламент консолидира вече предприетите от институциите инициативи за подобряване на прозрачността в процеса на вземане на решения.
- (4) Настоящият регламент цели да даде възможно най-голяма гласност [да се чете: „да придаде най-широко действие“] на правото на публичен достъп до документите и да установи основните принципи и ограничения съгласно член 255, параграф 2 от Договора за ЕО.
- [...]
- (6) По-широк достъп до документи следва да бъде предоставен в случаите, когато институциите функционират като законодатели, включително съгласно чужди пълномощия, като се следи за запазването на ефективността на процеса на вземане на решения от институциите. До тези документи следва да бъде осигурен пряк достъп във възможно най-голяма степен.

[...]

(11) По принцип до всички документи на институциите следва да бъде осигурен публичен достъп. Въпреки това следва да се защитават някои публични [другаде в текста: „обществени“] 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. [...]

6 Член 1 (озаглавен „Цел“), буква а) от Регламент № 1049/2001 гласи, че целта на Регламента е „да определи принципите, условията и границите, на базата на съображения за обществен или частен интерес, които регулират правото на достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (наричани по-долу „институциите“), посочени [да се чете: „предвидено“] в член 255 от Договора за ЕО, с цел гарантиране на възможно най-широк достъп до документите“.

7 Член 2 (озаглавен „Бенефициери и приложно поле“), параграф 1 от същия регламент признава правото на достъп на всеки гражданин на Съюза и на всяко физическо или юридическо лице, което пребивава или което има седалище в държава-членка, до документите на институциите, „при условие че са спазени принципите, условията и ограниченията, определени в настоящия регламент“.

8 Член 4 (озаглавен „Изключения“) от Регламент № 1049/2001 предвижда:

„[...]

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

[...]

— съдебните процедури и правни становища,

[...]

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

3. Достъпът до документ, изготвен от дадена институция за вътрешно ползване или получен от институцията 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.

Достъпът до документ, съдържащ становища, които са за вътрешно ползване, като част от предварителни обсъждания и консултации на въпросната институция, се отказва, дори и след вземането на решение, когато разпространението на документа би засегнало сериозно процеса на вземане на решения от институцията, 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 разпространяват [да се чете: „се оповестяват“].

7. Изключенията, както са установени в параграфи 1, 2 и 3, се прилагат само за периода, през който защитата по отношение на съдържанието на документа е обоснована. Изключенията могат да се прилагат за максимален период от тридесет години. [...]“

- 9 Член 12, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 предвижда, че документите, които са изготвени или получени по време на процедурите по приемане на актове, които са правно обвързващи във или за държавите-членки, следва да бъдат пряко достъпни при спазване на членове 4 и 9 от същия регламент.

Обстоятелства в основата на спора

- 10 На 22 октомври 2002 г. г-н Turco иска от Съвета достъп до документите, включени в дневния ред на срещата на Съвета „Правосъдие и вътрешни работи“, проведена в Люксембург на 14 и 15 октомври 2002 г., сред които под № 9077/02 фигурира становище на правната служба на Съвета относно предложение за директива на Съвета за установяване на минимални стандарти за приемане на търсещите убежище в държавите-членки.

- 11 На 5 ноември 2002 г. Съветът му отказва достъп до това становище на основание член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001. Отказът е мотивиран, както следва:

„Документ [№] 9077/02 представлява становище на правната служба на Съвета относно предложение за директива на Съвета за установяване на минимални стандарти за приемане на търсещите убежище в държавите-членки.

Предвид неговото съдържание оповестяването на този документ може да засегне защитата на вътрешните правни становища на Съвета, предвидена в член 4, параграф 2 от Регламент [№ 1049/2001]. При липса на каквито и да било специфични съображения за съществуването на определен по-висш обществен интерес, свързан с оповестяването на този документ, генералният секретариат, след като претегли интересите, стигна до заключението, че интересът от защитата на вътрешните правни становища има предимство пред обществения интерес, и по тази причина реши да откаже достъп до този документ, в съответствие с член 4, параграф 2 от [този] регламент. Изключението обхваща съдържанието на целия документ. Следователно не е възможно да се предостави частичен достъп до него на основание член 4, параграф 6 [от посочения] регламент.“

- 12 На 22 ноември 2002 г. г-н Турсо представя пред Съвета потвърдително заявление, с което иска преразглеждане на неговата позиция, като твърди, че той бил приложил неправилно изключенията от правото на достъп на обществеността до документите на институциите, предвидени в член 4, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1049/2001, и като поддържа, че принципът на демокрация и на участие на гражданите в законодателния процес представлява по-висш обществен интерес, който обосновава оповестяването по-специално на разглежданото правно становище.

- 13 Със спорното решение Съветът приема по отношение на посоченото становище да оповести уводната част, в която се посочва, че становището съдържа съвети на правната служба на Съвета по въпроса за общностната компетентност в областта на достъпа на граждани на трети страни до трудовия пазар, но отказва да преразгледа своята позиция за останалата част. Съветът обосновава потвърждаването на отказа на достъп основно с обстоятелството, от една страна, че становищата на правната му служба следва да се ползват от особена защита, тъй като представляват важен инструмент, който му позволява да се

увери, че неговите актове са съвместими с общностното право, и да продължи обсъждането на разглежданите правни въпроси. От друга страна, оповестяването им можело да създаде несигурност относно законосъобразността на законодателните актове, приети вследствие на посочените становища, а оттам — да застраши правната сигурност и стабилността на общностния правен ред. Що се отнася до твърденията на г-н Турсо за съществуването на по-висш обществен интерес, Съветът посочва следното:

„Съветът счита, че подобен по-висш правен интерес не се изразява единствено в обстоятелството, че оповестяването на тези документи, съдържащи становището на правната служба по правни въпроси, възникнали при обсъждането на законодателни инициативи, би могло да бъде от общ интерес за увеличаване на прозрачността и откритостта на процеса на вземане на решения от институцията. Всъщност този критерий може да се приложи за всички писмени становища или сходни документи на правната служба, което би направило на практика невъзможно за Съвета да откаже достъп до което и да е становище на правната служба на основание Регламент № 1049/2001. Съветът счита, че подобен резултат би бил в явно противоречие с волята на законодателя, така както е изразена в член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, тъй като би лишил тази разпоредба от всякакво полезно действие.“

Производството пред Първоинстанционния съд и обжалваното съдебно решение

- 14 На 28 февруари 2003 г. г-н Турсо подава в секретариата на Първоинстанционния съд жалба за отмяна на спорното решение. В подкрепа на жалбата си — по отношение на отказа на достъп до разглежданото правно становище — той изтъква едно разделено на три части правно основание, изведено от нарушение на член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001.
- 15 На първо място, неговото основно твърдение е, че правното основание за приемане на спорното решение е определено неправилно, тъй като според него за правните становища, изготвени в контекста на разглеждането на законодателни предложения, се прилага изключението, предвидено в член 4, параграф 3

от Регламент № 1049/2001, а не това по член 4, параграф 2 от посочения регламент, което се отнасяло само за правните становища, изготвяни в рамките на съдебни процедури.

- 16 Това тълкуване е отхвърлено от Първоинстанционният съд, който приема, че то противоречи на текста на посочения член 4, параграф 2, който не съдържа подобно ограничение, и че води до лишаване от всякакво полезно действие на посочването на правните становища сред изключенията, предвидени в Регламент № 1049/2001, тъй като общностният законодател е пожелал да предвиди в тази разпоредба изключение, свързано с правните становища, което е различно от това относно съдебните процедури. Всъщност становищата, които правната служба на Съвета изготвя във връзка със съдебни процедури, вече са предвидени от изключението, свързано със защитата на съдебните процедури. Следователно според Първоинстанционния съд Съветът правилно се е основал на предвиденото в член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001 изключение, свързано с правните становища, за да прецени дали е длъжен да предостави достъп на жалбоподателя до разглежданото правно становище.
- 17 На второ място, г-н Турсо се позовава при условията на евентуалност на неправилно прилагане на посочения член 4, параграф 2, тъй като Съветът бил приел погрешно, че поради самото им естество становищата на правната му служба трябва да се ползват от защитата, осигурена от тази разпоредба. Освен това Съветът трябвало не да се основава на общи презумпции, а да се произнася по прилагането на това изключение само с оглед на всеки отделен случай след конкретна проверка на всяко правно становище, чието оповестяване се иска. Г-н Турсо оспорва и релевантността на твърдяната от Съвета в спорното решение необходимост от защита на разглежданото правно становище.
- 18 В това отношение Първоинстанционният съд приема, че оповестяването на становища като разглежданото правно становище може, от една страна, да остави съмнение относно законосъобразността на законодателните актове, за които се отнасят тези становища, а от друга — да постави под въпрос независимостта на становищата на правната служба на Съвета, така че Съветът не е допуснал грешка в преценката, като е приел, че съществува общ интерес от защитата на правни становища като разглежданото. По-нататък Първоинстанционният съд отбелязва, че мотивите на частичния отказ на достъп до разглежданото правно становище, както и решението за оповестяване на уводната част, показват, че Съветът е разгледал съдържанието на посоченото становище. В

това отношение в точки 69—80 от обжалваното съдебно решение Първоинстанционният съд постановява следното:

- „69 Следва да се отбележи, че институцията е длъжна да прецени във всеки конкретен случай дали документите, чието оповестяване се иска, действително попадат в изключенията, изброени в Регламент № 1049/2001 (вж. по аналогия, относно Решение 94/90, Решение на Съда от 11 януари 2000 г. по дело Нидерландия и Van der Wal/Комисия, С-174/98 Р и С-189/98 Р, Recueil, стр. I-1, точка 24).
- 70 В случая трябва да се констатира, че разглежданият документ представлява становище на правната служба на Съвета относно предложение за директива на Съвета за установяване на минимални стандарти за приемане на търсещите убежище в държавите-членки.
- 71 Само по себе си обаче обстоятелството, че разглежданото становище представлява правно становище, не може да обоснове прилагането на посоченото изключение. Всъщност, както бе припомнено по-горе, всяко изключение от правото на достъп до документите на институциите по Регламент № 1049/2001 трябва да се тълкува и прилага стриктно (вж. в този смисъл Решение на Първоинстанционния съд от 13 септември 2000 г. по дело Denkvit Nederland/Комисия, Т-20/99, Recueil, стр. II-3011, точка 45).
- 72 Следователно Първоинстанционният съд трябва да провери дали в конкретния случай Съветът не е допуснал грешка в преценката при прилагане на член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001, като е приел, че оповестяването на разглежданото правно становище би засегнало защитата, от която могат да се ползват този вид документи.
- 73 За да обоснове отказа си за оповестяване на цялото съдържание на разглежданото правно становище, Съветът посочва по същество в [спорното] решение, че становищата на правната му служба представляват важен инструмент, който му позволява да се увери, че неговите актове са съвместими с общностното право и да продължи обсъждането на разглежданите

правни въпроси. Съветът посочва също, че оповестяването им можело да създаде несигурност относно законосъобразността на законодателните актове, приети вследствие на посочените становища. Съветът се позовава и на заключението на генералния адвокат Jacobs по дело Испания/Съвет, приключило с Решение [на Съда от 13 юли 1995 г., C-350/92, Recueil, стр. I-1985], както и на Определение [на председателя на Първоинстанционния съд от 3 март 1998 г.] по дело Carlsen и др./Съвет [T-610/97 R, Recueil, стр. II-485] и на Решение [на Първоинстанционния съд от 8 ноември 2000 г.] по дело Ghignone и др./Съвет [T-44/97, Recueil FP, стр. I-A-223 и II-1023].

- 74 Наистина тези мотиви относно необходимостта от защита, на която е направено позоваване, като че ли се отнасят за всички правни становища на Съвета във връзка със законодателни актове, а не специално за разглежданото правно становище. При все това общият характер на мотивите на Съвета се обосновава от обстоятелството, че предоставянето на допълнителна информация, по-специално за съдържанието на разглежданото правно становище, би лишило посоченото изключение от неговата крайна цел.
- 75 По-нататък, макар първоначално Съветът да е отказал на жалбоподателя достъп до разглежданото правно становище, от [спорното] решение е видно, че в крайна сметка се е съгласил да оповести единствено уводната част на посоченото становище. Съгласно текста на тази част становището съдържа съвети на правната служба на Съвета по въпроса за общностната компетентност в областта на достъпа на граждани на трети страни до трудовия пазар.
- 76 От това следва, че оплакването, според което Съветът не бил разгледал съдържанието на това правно становище при произнасянето по спорното искане за достъп, е неоснователно.
- 77 Колкото до релевантността на необходимостта от защита на това становище, установена от Съвета в [спорното] решение, Първоинстанционният съд счита, че оповестяването на разглежданото правно становище би

довело до даването на публичност на вътрешните обсъждания на Съвета по въпроса за общностната компетентност в областта на достъпа на граждани на трети страни до трудовия пазар и, в по-широк смисъл, по въпроса за законосъобразността на законодателния акт, до който то се отнася.

78 Ето защо, предвид особеното естество на тези документи, оповестяването на подобно становище може да остави съмнение относно законосъобразността на въпросния законодателен акт.

79 По нататък е необходимо да се констатира, че Съветът основателно е счел, че независимостта на становищата на правната му служба, които са изготвени по искане на други служби на тази институция, или най-малкото са предназначени за тях, може да представлява интерес, който трябва да бъде защитен. В това отношение жалбоподателят не пояснява в каква степен оповестяването на разглежданото правно становище в конкретния случай ще допринесе за защитата на правната служба на Съвета от неправомерни външни влияния.

80 С оглед на гореизложеното, Съветът не е допуснал грешка в преценката, като е приел, че е налице интерес от защитата на разглежданото правно становище.“

19 На трето място, г-н Тигсо поддържа, отново при условията на евентуалност, че принципът на прозрачност представлява „по-висш обществен интерес“ по смисъла на член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 и че при всички случаи разглежданото правно становище е трябвало да бъде оповестено по силата на този принцип.

20 По отношение на тази част от правното основание Първоинстанционният съд приема в точки 82—85 от обжалваното съдебно решение, че Съветът основателно е счел, че по-висшият обществен интерес, който може да обоснове оповестяването на определен документ, по правило следва да е различен от

принципите, на които се позовава г-н Турсо и които са залегнали в основата на Регламент № 1049/2001 в неговата цялост, като неговите изводи са формулирани по следния начин:

„82 [...] следва да се отбележи, че тези принципи се въвеждат от всички разпоредби на Регламент № 1049/2001, за което свидетелстват съображения 1 и 2 от него, които изрично се позовават на принципите на откритост, демократичност и по-добро участие на гражданите в процеса на вземане на решения [...]“

83 Ето защо по-висшият обществен интерес, посочен в член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, който може да обоснове оповестяването на документ, засягащ защитата на правните становища, трябва по правило да е различен от посочените по-горе принципи, залегнали в основата на този регламент. Ако това не е така, жалбоподателят трябва най-малкото да докаже, че с оглед на специфичните обстоятелства в случая, позоваването на същите принципи е от изключителна важност, така че надделява над необходимостта от защита на спорния документ. В случая обаче това не е така.

84 По-нататък, макар да е възможно въпросната институция сама да установи наличието на по-висш обществен интерес, който може да обоснове оповестяването на подобен документ, молителят, който възнамерява да изтъкне такъв интерес, трябва да се позове на него в своето заявление, за да прикани институцията да се произнесе по този въпрос.

85 В случая, тъй като Съветът не е допуснал грешка в преценката, като е приел, че по-висшите обществени интереси, на които се позовава жалбоподателят, не са от естество да обосноват оповестяването на разглежданото правно становище, той не може да бъде упрекуван, че не е установил други по-висши обществени интереси.“

21 Вследствие на това Първоинстанционният съд отхвърля жалбата, доколкото е насочена срещу отказа на достъп до разглежданото правно становище.

Производство пред Съда и искания на страните

- 22 Със своите жалби Кралство Швеция и г-н Турсо искат отмяна на обжалваното съдебно решение, доколкото с него на г-н Турсо се отказва достъп до разглежданото правно становище. Също така Кралство Швеция иска от Съда да се произнесе по жалбата, разгледана в първоинстанционното производство, като отмени спорното решение. От своя страна г-н Турсо иска, ако е необходимо, делото да се върне на Първоинстанционния съд за постановяване на ново решение.
- 23 С Определение на председателя на Съда от 19 април 2005 г. двете жалби са съединени за нуждите на устната и на писмената фаза на производството и за постановяване на решението.
- 24 С Определение на председателя на Съда от 5 октомври 2005 г. Кралство Нидерландия е допуснато да встъпи в производството в подкрепа на исканията на жалбоподателите.
- 25 Кралство Дания, Кралство Нидерландия и Република Финландия искат жалбите да бъдат уважени.
- 26 Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, Съветът и Комисията искат жалбите да бъдат отхвърлени.

По жалбите

- 27 Жалбите извеждат пет правни основания, първите три от които препращат към трите части на правното основание, изтъкнато от г-н Турсо в първоинстанционното производство.
- 28 На първо място, г-н Турсо, подкрепян от Кралство Нидерландия, се позовава на грешка при тълкуването на член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001, допусната от Първоинстанционния съд, който бил приел неправилно, че правните становища относно законодателни предложения могат да попаднат в приложното поле на тази разпоредба, при положение че само член 4, параграф 3 от посочения регламент бил приложим по отношение на такива становища.
- 29 На второ място, Кралство Швеция и г-н Турсо, подкрепяни от Кралство Нидерландия и Република Финландия, твърдят, че Първоинстанционният съд е приложил неправилно член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001, като е приел, че правните становища на правната служба на Съвета относно законодателни предложения по естеството си се обхващат от предвиденото в тази разпоредба изключение.
- 30 На трето място, г-н Турсо, подкрепян от Кралство Нидерландия и Република Финландия, упреква Първоинстанционния съд в неточно тълкуване и прилагане на понятието за по-висш обществен интерес, който по силата на член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 може да обоснове оповестяването на документ, обхванат по принцип от изключението за поверителност, предвидено в същата разпоредба по отношение на правните становища.
- 31 Последните две правни основания, повдигнати от г-н Турсо, се позовават съответно на принцип, според който общностният правен ред се основава на върховенството на закона, и на недостатъчно мотивиране.

Предварителни бележки

32 Преди разглеждане на правните основания, посочени в подкрепа на жалбите, следва да се припомнят правилата, приложими, от една страна, към проверката, която трябва да извърши Съветът при искане за оповестяване на становище на правната му служба във връзка с определен законодателен процес, както и, от друга страна, към мотивите, които Съветът трябва да изложи, за да обоснове евентуален отказ за оповестяване.

Проверката, която трябва да извърши институцията

33 Както се посочва в четвърто съображение и в член 1 от Регламент № 1049/2001, той има за цел да предостави на обществеността възможно най-широко право на достъп до документите на институциите.

34 Съгласно първо съображение от него този регламент се вписва в изразеното във въведената с Договора от Амстердам втора алинея от член 1 от Договора за ЕС желание за отбелязване на нов етап в процеса на изграждане на все по-тесен съюз между народите на Европа, в който решенията се вземат при възможно най-голямо зачитане на принципа на откритост и възможно най-близко до гражданите. Както припомня второ съображение от посочения регламент, правото на публичен достъп до документите на институциите е свързано с демократичния характер на последните.

35 Когато от Съвета се иска оповестяване на документ, той е длъжен да прецени за всеки конкретен случай дали този документ се обхваща от изключенията от правото на достъп на обществеността до документите на институциите, изброени в член 4 от Регламент № 1049/2001.

- 36 Предвид преследваните с този регламент цели, тези изключения от правото на достъп на обществеността до документите на институциите трябва да се тълкуват и прилагат стриктно (вж. Решение от 18 декември 2007 г. по дело Швеция/Комисия и др., C-64/05 P, Сборник, стр. I-11389, точка 66).
- 37 Що се отнася до изключението по отношение на правните становища, предвидено в член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001, проверката, която Съветът трябва да извърши при искане за оповестяване на документ, трябва задължително да протече на три етапа, съответстващи на трите критерия, съдържащи се в тази разпоредба.
- 38 Най-напред Съветът трябва да се увери, че документът, чието оповестяване се иска, наистина е свързан с правно становище, и ако това е така, трябва да определи кои части от него са действително засегнати и следователно могат да попаднат в приложното поле на посоченото изключение.
- 39 Всъщност обстоятелството, че определен документ е озаглавен „правно становище“, не означава, че той автоматично се ползва от защитата на правните становища, осигурена с член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001. Независимо от неговото наименование институцията трябва да се увери, че този документ наистина е свързан с такова становище.
- 40 На второ място, Съветът трябва да провери дали оповестяването на части от въпросния документ, за които е установено, че са свързани с правни становища, „би засегнало защитата“ на последните.
- 41 В това отношение следва да се отбележи, че нито Регламент № 1049/2001, нито подготвителните работи по него внасят яснота относно обхвата на понятието „защита“ на правните становища. Ето защо то трябва да се тълкува в зависимост от общата структура и целите на правната уредба, част от която представлява.

42 Следователно предвиденото в член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001 изключение относно правните становища трябва да се тълкува като целящо да защити интереса на определена институция да изисква правни становища и да получава открити, обективни и пълни становища.

43 За да може да се направи позоваване на опасност от засягане на този интерес, последната трябва да бъде разумно предвидима, а не изцяло хипотетична.

44 Най-накрая, на трето място, ако Съветът счете, че оповестяването на документ би засегнало защитата на правните становища, така както бе определена по-горе, той трябва да провери дали не съществува по-висш обществен интерес, който обосновава оповестяването, въпреки че това ще доведе до засягане на възможността да изисква правни становища и да получава открити, обективни и пълни становища.

45 В този контекст Съветът трябва да претегли особения интерес, чиято защита трябва да се осигури, като не се оповести съответният документ, и по-специално общия интерес от предоставяне на достъп до този документ, като има предвид предимствата, които, както посочва второто съображение от Регламент № 1049/2001, произтичат от по-голямата прозрачност, а именно по-голяма възможност за гражданите да участват в процеса на вземане на решения и по-голяма законност, ефективност и отговорност на администрацията по отношение на гражданите в демократична система.

46 Тези съображения очевидно са особено релевантни, когато Съветът действа в качеството на законодател, както следва от шесто съображение от Регламент № 1049/2001, според което именно в този случай следва да бъде предоставен по-широк достъп до документите. Прозрачността в това отношение допринася за засилване на демокрацията, като позволява на гражданите да осъществят контрол върху цялата информация, която стои в основата на определен законодателен акт. Всъщност възможността за гражданите да се запознаят с основите на законодателната дейност е условие за ефективното упражняване от страна на последните на демократичните им права.

47 Освен това следва да се отбележи, че по силата на член 207, параграф 3, втора алинея ЕО Съветът е длъжен да определи кога трябва да се счита, че той действа в качеството на законодател, за да се осигури по-добър достъп до документите в подобни случаи. Член 12, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 също отчита спецификата на законодателния процес, като предвижда, че документите, които са изготвени или получени по време на процедурите по приемане на актове, които са правно обвързващи във или за държавите-членки, следва да бъдат пряко достъпни.

Необходимото мотивиране

48 Всяко решение на Съвета, прието на основание изброените в член 4 от Регламент № 1049/2001 изключения, трябва да бъде мотивирано.

49 В случай че Съветът реши да откаже достъп до документ, чието оповестяване е било поискано, той трябва да предостави обяснения за това, на първо място, по какъв начин достъпът до този документ може конкретно и действително да засегне интереса, защитен от предвидено в член 4 от Регламент № 1049/2001 изключение, на което тази институция се позовава, и на второ място — в предвидените в параграфи 2 и 3 от тази разпоредба хипотези — дали не съществува по-висш обществен интерес, който все пак обосновава оповестяването на съответния документ.

50 По принцип Съветът може да основе своето решение в това отношение на общи презумпции, които се прилагат за определени категории документи, тъй като сходни съображения от общ характер могат да намерят приложение относно искания за оповестяване, които се отнасят за документи от едно и също естество. При все това Съветът трябва да провери във всеки конкретен случай дали съображенията от общ характер, които обикновено се прилагат за определен вид документи, действително са приложими по отношение на даден документ, за който е поискано оповестяване.

- 51 Именно с оглед на тези правни съображения следва да бъдат разгледани правните основания, на които се позовават жалбоподателите в подкрепа на своите жалби.
- 52 На първо място следва да бъде разгледано второто правно основание.

По второто правно основание

- 53 Второто правно основание се състои от три части, като и трите се извеждат от неправилно тълкуване от страна на Първоинстанционния съд на член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001. С първата част жалбоподателите твърдят, че Първоинстанционният съд е нарушил тази разпоредба, като не е проверил надлежно дали Съветът е разгледал въпросния документ достатъчно подробно, преди да откаже оповестяването му. С втората част жалбоподателите упрекват Първоинстанционния съд, че е приел за правилно общо формулирано мотивиране на отказа, което се отнася до всички правни становища на правната служба на Съвета относно законодателни актове, а не конкретно до разглежданото правно становище. С третата част жалбоподателите поддържат, че Първоинстанционният съд бил нарушил посочената разпоредба, като е приел съществуването на обща необходимост от поверителност, що се отнася до правните становища, свързани със законодателни въпроси.
- 54 Съветът счита, че първата и втората част от настоящото правно основание почиват на смесване на принципа, според който всеки документ следва да се преценява в зависимост от неговото съдържание, от една страна, и възможността за излагане на мотиви от общ характер, от друга страна. Що се отнася до третата част на това правно основание, Съветът поддържа позицията, която е защитавал пред Първоинстанционния съд, а именно че съществува обща необходимост от поверителност по отношение на правните становища, свързани със законодателни въпроси, доколкото, от една страна, оповестяването на подобни становища можело да остави съмнение относно законосъобразността на съответния законодателен акт и доколкото, от друга страна, систематичното оповестяване на тези становища щяло да постави под въпрос независимостта на правната му служба.

- 55 Що се отнася до първата част на настоящото правно основание, следва да се констатира, че Първоинстанционният съд е можел основателно да направи заключение — от една страна, въз основа на обстоятелството, че Съветът е приел да оповести уводната част на разглежданото правно становище, и от друга страна, въз основа на това, че е отказал достъп до останалата част на становището, като се е позовал на защитата на правните становища — че тази институция действително е разгледала искането за оповестяване на посоченото правно становище с оглед на неговото съдържание и следователно е изпълнила най-малкото първия етап от проверката, посочена в точки 37—47 от настоящото решение. Ето защо първата част от настоящото правно основание следва да се отхвърли.
- 56 По отношение на втората част от това правно основание, обстоятелството, че Първоинстанционният съд е приел за правилно обосноваването от страна на Съвета с мотиви от общ характер на частичния отказ на достъп до разглежданото правно становище, само по себе си не може да опорочи проверката на посочения отказ от Първоинстанционния съд, както следва от точка 50 от настоящото решение.
- 57 Трябва обаче да се констатира, от една страна, че Първоинстанционният съд не е приел, че съществува изискване Съветът да провери дали мотивите от общ характер, на които се позовава, са действително приложими към правното становище, чието оповестяване се иска от него. От друга страна, както следва от изложените по-нататък съображения, които се отнасят за третата част от настоящото правно основание, Първоинстанционният съд неправилно е приел, че съществува обща необходимост от поверителност по отношение на становищата на правната служба на Съвета по законодателни въпроси.
- 58 Всъщност нито един от двата довода на Съвета в това отношение, които са възпроизведени от Първоинстанционния съд в точки 78 и 79 от обжалваното съдебно решение, не подкрепя това твърдение.
- 59 Що се отнася, на първо място, до изразеното от Съвета опасение, че оповестяването на становище на правната му служба относно законодателно предложение може да повдигне съмнения относно законосъобразността на съответния законодателен акт, следва да се отбележи, че именно прозрачността в това отношение ще допринесе за по-голямата легитимност на институциите в очите на европейския гражданин и ще увеличи доверието му в тях, като осигури открито обсъждане на различните гледни точки. В действителност е вероятно именно

липсата на информация и на обсъждане да породи съмнения в съзнанието на гражданите не само по отношение на законосъобразността на конкретен акт, но и за легитимността на целия процес на вземане на решения.

- 60 Освен това опасността от поява на съмнения в съзнанието на европейския гражданин по отношение на законосъобразността на акт, приет от общностния законодател, поради обстоятелството че правната служба на Съвета е дала отрицателно становище относно този акт, в повечето случаи би се избягнала, ако бъдат изложени по-подробни мотиви към посочения акт, така че ясно да се посочат причините, поради които това отрицателно становище не е възприето.
- 61 Следователно трябва да се констатира, че общото и абстрактно позоваване на опасността оповестяването на правни становища, свързани със законодателни процеси, да доведе до съмнения относно законосъобразността на законодателни актове, не е достатъчно, за да се установи засягане на защитата на правните становища по смисъла на член 4, параграф 2, второ тире от Регламент 1049/2001 и следователно да се обоснове отказ на оповестяването на тези становища.
- 62 Що се отнася, на второ място, до довода на Съвета, според който независимостта на правната му служба щяла да бъде поставена под въпрос от евентуалното оповестяване на правните становища, изготвени от нея в рамките на законодателни процедури, трябва да се констатира, че това опасение се намира в центъра на интересите, защитени от изключението, предвидено в член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001. Всъщност както произтича от точка 42 от настоящото решение, това изключение има за цел именно да защити интереса на определена институция да изисква правни становища и да получава открити, обективни и пълни становища.
- 63 При все това следва да се отбележи, че както пред Първоинстанционния съд, така и пред Съда, Съветът се основава в това отношение на обикновени твърдения, които по никакъв начин не се подкрепят от подробно развити доводи. В светлината на следващите съображения обаче по нищо не личи, че съществува действителна опасност от засягане на посочения интерес, която да е разумно предвидима и да не е изцяло хипотетична.

- 64 Кolkото до евентуален натиск с цел да се повлияе върху съдържанието на становищата на правната служба на Съвета, достатъчно е да се отбележи, че дори да се допусне, че върху членове на тази правна служба ще бъде оказан непропорционален натиск с подобна цел, именно този натиск, а не възможността за оповестяване на правните становища, ще засегне интереса на тази институция да получава открити, обективни и пълни правни становища и явно Съветът ще трябва да приеме подходящите мерки, за да го прекрати.
- 65 Що се отнася да довода на Комисията, според който правната служба на институцията, която първоначално е изразила отрицателно становище относно законодателен акт в процес на приемане, можела да бъде затруднена да защитава впоследствие законосъобразността на този акт, ако това становище е било публикувано, следва да се констатира, че довод с толкова общ характер не може да обоснове изключение от предвидената в Регламент № 1049/2001 прозрачност.
- 66 В светлината на тези съображения не изглежда да съществува действителна, разумно предвидима и не изцяло хипотетична опасност оповестяването на становища на правната служба на Съвета, изготвени в рамките на законодателни процедури, да може да засегне защитата на правните становища по смисъла на член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001.
- 67 Във всички случаи, доколкото това оповестяване може да засегне интереса от защита на независимостта на правната служба на Съвета, тази опасност трябва да се съпостави с по-висшите обществени интереси, които стоят в основата на Регламент № 1049/2001. Както бе припомнено в точки 45—47 от настоящото решение, такъв по-висш обществен интерес представлява обстоятелството, че оповестяването на документи, които съдържат становището на правната служба на определена институция по въпроси, възникващи в хода на обсъждането на законодателни инициативи, може да увеличи прозрачността и откритостта на законодателния процес и да укрепи демократичното право на европейските граждани да контролират информацията, която стои в основата на законодателен акт, както е посочено по-специално във второ и шесто съображение от посочения регламент.

68 От посочените съображения произтича, че Регламент № 1049/2001 по принцип предвижда задължение за оповестяване на становищата на правната служба на Съвета относно законодателен процес.

69 Тази констатация обаче не пречи оповестяването на конкретно правно становище, което е дадено в контекста на законодателен процес, но е от особено чувствителен характер или има особено широк обхват, надхвърлящ съответния законодателен процес, да се откаже на основание на защитата на правните становища. В такъв случай съответната институция трябва да изложи подробни мотиви за отказа.

70 В този контекст следва по-нататък да се припомни, че по силата на член 4, параграф 7 от Регламент № 1049/2001 изключението се прилага само за периода, през който защитата по отношение на съдържанието на документа е обоснована.

71 С оглед на всички тези съображения Първоинстанционният съд неправилно е приел в точки 77—80 от обжалваното съдебно решение, че спорното решение може да бъде законосъобразно мотивирано и обосновано с обща необходимост от поверителност, свързана с правните становища по законодателни въпроси.

72 Следователно втората и третата част от настоящото правно основание са основателни. При тези условия обжалваното съдебно решение трябва да бъде отменено в частта относно отказа на достъп до въпросното правно становище и в частта, с която г-н Тигсо и Съветът се осъждат всеки от тях да понесе половината от съдебните разноски.

По третото основание

- 73 От съображенията във връзка с второто правно основание произтича, че и третото правно основание е основателно, което също обосновава отмяната на обжалваното съдебно решение в частта относно отказа на достъп до разглежданото правно становище и в частта, с която г-н Турсо и Съветът се осъждат всеки от тях да понесе половината от съдебните разноски.
- 74 Както бе прието в точки 44—47, както и в точка 67 от настоящото решение, Първоинстанционният съд погрешно тълкува член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, като решава, че по-висшият обществен интерес, който може да обоснове оповестяването на определен документ, по правило трябва да е различен от принципите, които стоят в основата на този регламент.
- 75 Всъщност принципите, които стоят в основата на определен законодателен акт, очевидно са тези, в светлината на които следва да се прилагат неговите разпоредби.

По първото, четвъртото и петото правно основание

- 76 Тъй като втората и третата част на второто правно основание и третото правно основание бяха приети и тъй като те обосновават отмяната на обжалваното съдебно решение в частта относно отказа на достъп до разглежданото правно становище и относно съдебните разноски на г-н Турсо и на Съвета във връзка с жалбата, първото, четвъртото и петото правно основание, посочени от г-н Турсо в подкрепа на жалбата му, не следва да се разглеждат доколкото те не могат да доведат до отмяна на това съдебно решение в по-голяма част.

Относно последиците от частичната отмяна на обжалваното съдебно решение

- 77 Съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда в случай на отмяна на решение на Първоинстанционния съд Съдът може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това. Такъв е настоящият случай.
- 78 При приемане на спорното решение е допусната грешка в две насоки, от една страна, относно съществуването на защитена от член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001 обща необходимост от поверителност по отношение на правните становища, свързани със законодателни процеси, и от друга страна, относно схващането, че принципите, стоящи в основата на този регламент, не можели да се считат за „по-висш обществен интерес“ по смисъла на член 4, параграф 2 от посочения регламент.
- 79 От точки 40—47, 56—58, 74 и 75 от настоящото решение обаче произтича, че са основателни правните основания, на които се позовава г-н Тигсо в първоинстанционното производство и според които, от една страна, Съветът е приел неправилно, че съществува защитена от член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001 обща необходимост от поверителност по отношение на становищата на правната му служба относно законодателни процедури, и от друга страна, Съветът не е проверил в съответствие със законоустановените изисквания дали в случая съществува по-висш обществен интерес.
- 80 Следователно спорното решение трябва да бъде отменено.

По съдебните разноски

- 81 Съгласно член 122, първа алинея от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е основателна и окончателното решение по правния спор се взема от Съда, той се произнася по съдебните разноски. Член 69, параграф 2 от същия

правилник, който съгласно член 118 от него е приложим относно производството по обжалване, предвижда, че загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Член 69, параграф 4, първа алинея предвижда, че държавите-членки и институциите, които са встъпили в делото, понасят направените от тях съдебни разноски.

82 Тъй като жалбите са уважени, Съветът следва да се осъди да заплати съдебните разноски на Кралство Швеция и г-н Турсо в производството по обжалване в съответствие с направеното от тях искане.

83 Съветът и другите страни в производството по обжалване следва да понесат съдебните разноски, направени от тях в това производство.

84 Освен това, тъй като Съдът уважава жалбата на г-н Турсо пред Първоинстанционния съд, Съветът следва да се осъди да заплати и съдебните разноски на г-н Турсо в първоинстанционното производство в съответствие с искането, направено от него с жалбата.

85 Съветът понася направените от него съдебни разноски в първоинстанционното производство.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Отменя Решение на Първоинстанционния съд на Европейските общности от 23 ноември 2004 г. по дело Турсо/Съвет (Т-84/03) в частта относно Решение на Съвета на Европейския съюз от 19 декември 2002 г., с което на г-н Турсо се отказва достъп до Становище № 9077/02 на правната служба на Съвета относно предложение за директива на Съвета за установяване на минимални стандарти за приемане на търсещите

убежище в държавите-членки, и в частта, с която г-н Тигсо и Съветът се осъждат всеки от тях да понесе половината от съдебните разноски.

- 2) Отменя Решение на Съвета на Европейския съюз от 19 декември 2002 г., с което на г-н Тигсо се отказва достъп до Становище № 9077/02 на правната служба на Съвета.**

- 3) Осъжда Съвета на Европейския съюз да заплати съдебните разноски на Кралство Швеция, направени в производството по обжалване, както и тези на г-н Тигсо, направени както в посоченото производство по обжалване, така и в първоинстанционното производство, приключило с посоченото решение на Първоинстанционния съд на Европейските общности.**

- 4) Кралство Дания, Кралство Нидерландия, Република Финландия, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, Съветът на Европейския съюз и Комисията на Европейските общности понасят направените от тях съдебни разноски по обжалването.**

- 5) Съветът на Европейския съюз понася съдебните разноски, направени от него в първоинстанционното производство.**

Подписи