



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н Р. CRUZ VILLALÓN
представено на 16 май 2013 година¹

Дело C-280/11 РСъвет на Европейския съюз срещу

Access Info Europe

„Обжалване — Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Право на достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията — Дейност на Съвета в неговото „качество на законодател“ — Докладна записка на генералния секретариат на Съвета относно направените предложения в рамките на изменението на самия Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Отказ да се предостави достъп до данните кои държави членки са направили предложенията“

1. В настоящото производство по обжалване се поставя въпросът дали съгласно уредбата в Регламент (ЕО) № 1049/2001² относно публичния достъп до документи на институциите Съветът може да откаже да предостави данни за това кои държави членки са предложили изменения в рамките на законодателна процедура за изменението именно на посочения регламент.
2. В Решение от 22 март 2011 г. по дело Access Info Europe/Съвет³ Общият съд отговаря отрицателно на този въпрос, поради което Съветът предявява настоящата жалба, като по този начин на Съда се предоставя възможността да доразвие своята съдебна практика относно установеното в член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 изключение във връзка с оповестяването на документи.
3. По-конкретно настоящото дело предоставя на Съда възможността за първи път да уточни специалното изискване за прозрачност, което Регламент № 1049/2001 предвижда за институциите не само когато те действат в качеството си на законодател — какъвто е случаят по дело Швеция и Turco/Съвет⁴, — но и в хода на самата законодателна процедура.

1 — Език на оригиналния текст: испански.

2 — 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).

3 — Дело T-233/09.

4 — Решение на Съда от 1 юли 2008 г. (C-39/05 Р и C-52/05 Р, Сборник, стр. I-4723). Спорният тогава документ е становище на правната служба на Съвета относно предложение за директива на самия Съвет. Поради това става въпрос за документ за вътрешно ползване, предхождащ законодателната процедура.

I – Нормативна уредба

4. Съображение 6 от Регламент № 1049/2001 гласи:

„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 за вземане на решения от институциите. До тези документи следва да бъде осигурен пряк достъп във възможно най-голяма степен“.

5. Съгласно член 1, буква а) от посочения регламент неговата цел 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 [...], посочени в член 255 от Договора за ЕО, с цел гарантиране на възможно най-широк достъп до документите“.

6. Съгласно член 4, параграф 3, втора алинея от същия Регламент № 1049/2001 „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 за вземане на решения от институцията, освен ако по-висш обществен интерес не диктува оповестяването на посочения документ“.

II – Обстоятелства в основата на спора

7. Access Info Europe (AIE) е сдружение със седалище в Мадрид (Испания), което на 3 март 2008 г. иска от Съвета съгласно Регламент № 1049/2001 да му бъде предоставен достъп до докладна записка от 26 ноември 2008 г., изпратена от генералния секретариат на Съвета до създадената от Съвета „работна група“ в рамките на изменението именно на посочения регламент. Докладната записка (наричана по-нататък „исканият документ“) обединява набелязаните в нея предложения за изменения или за нови редакции, представени от няколко държави членки на заседанието на работната група от 25 ноември 2008 г.

8. На 17 декември 2008 г. Съветът предоставя на жалбоподателя в първоинстанционното производство частичен достъп до искания документ, като заличава данните за това кои държави членки са направили отделните предложения. За да обоснове отказа си да предостави тази информация, Съветът посочва, че неговото оповестяване щяло да засегне сериозно процеса за вземане на решения, без да се изисква от по-висш обществен интерес, което в крайна сметка позволявало да се приложи изключението от правото на достъп до документите, предвидено в член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001.

9. С решение от 26 февруари 2009 г. (наричано по-нататък „оспорваното решение“) този акт е потвърден.

10. На това място следва да се отбележи, че пълният текст на искания документ е оповестен в деня на приемането му (26 ноември 2008 г.) от организацията „Statewatch“ на нейния уебсайт. За оповестяването не е предоставено предварително разрешение от страна на Съвета, който твърди, че то не му е било известно към момента на приемане на оспорваното решение.

11. AIE подава пред Общия съд жалба за отмяна срещу оспорваното решение.

III – Решението на Общия съд

12. Жалбата е уважена със съдебно решение от 22 март 2011 г. След като напомня принципите, които уреждат достъпа до документи (точки 55—58), Общият съд на първо място посочва, че изключението по отношение на достъпа до документи е обосновано само ако защитеният с него интерес се окаже конкретно и реално засегнат (точки 59 и 60).

13. Като прилага посочените принципи към разглеждания спор Общият съд разглежда съображенията, които Съветът е изтъкнал, за да обоснове отказа да се предостави достъп до документа. Първото от тях се отнася до намаляването на свободата на действие на делегациите на държавите членки, в случай че бъдат оповестени техните позиции в хода на подготовителните работи, тъй като това можело да доведе до натиск на общественото мнение, който можел да ограничи свободата на делегациите. Отговорът на Общия съд в това отношение е, че принципът на демократична легитимност означава отговорност за собствените действия, особено в рамките на законодателната процедура (точки 68—74).

14. На второ място Общият съд отхвърля твърдението, че предварителният характер на текущите обсъждания е от определящо значение при преценката на опасността от засягане на процеса за вземане на решения (точки 75 и 76).

15. По-нататък в обжалваното съдебно решение се отхвърля възможността да се вземе предвид особено чувствителното естество на предложенията, направени от делегациите на държавите членки. Става въпрос за предложения за изменение на Регламент № 1049/2001, които по естествен начин се вписват в демократичната законодателна процедура и които по съдържанието си са публични, тъй като се спори само относно възможността да се узнае кой ги е направил (точки 77 и 78).

16. На четвърто място Общият съд отхвърля довода, че необичайната продължителност на процедурата за изменение на Регламент № 1049/2001 се дължи на трудности, произтичащи от неразрешеното оповестяване на работните документи (точка 79).

17. На последно място и отново във връзка с неразрешеното оповестяване Общият съд подчертава, че след него Съветът оповестил документа, в който освен че е изложено предложението за изменение на Регламента, се посочва и кои са делегациите (точки 82 и 83).

IV – Обжалване

18. На 31 май 2012 г. Съветът подава жалба за отмяна на решението на Общия съд.

19. В жалбата се излагат три основания.

20. Първото основание се извежда от твърдение за нарушение на член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001. Според Съвета Общият съд не е успял целесъобразно да претегли насрещните права и интереси.

21. Второто основание се отнася до твърдяното нарушение на съдебната практика на Съда в областта на достъпа до документи. Според Съвета Общият съд е трябвало да вземе предвид доктрината, която допуска изтъкването на съображения от общ характер, за да се откаже достъп до определени категории документи.

22. Третото основание на жалбата се отнася до твърдението за грешка при прилагането на правото, като това основание се разделя да три части. На първо място се изтъква, че Общият съд иска да се докаже действителното засягане на интереса, защитен с изключението по член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001. На второ място се твърди, че обжалваното съдебно решение не взема предвид значението на етапа на обсъжданията при преценката на опасността от сериозно засягане на процеса за вземане на решение поради оповестяването на данните за това кои са делегациите. На трето и последно място Съветът изтъква, че не е взет предвид чувствителният характер на искания документ.

V – Производството пред Съда

23. АІЕ, чешкото, испанското и гръцкото правителство, както и Европейският парламент се явяват и представят писмени становища, АІЕ представя отговор на изявленията при встъпване на Европейския парламент и на чешкото и испанското правителство, а Съветът — на изявлението при встъпване на Европейския парламент.

24. В проведеното на 21 февруари 2013 г. съдебно заседание се явяват Съветът, АІЕ, чешкото, испанското, френското и гръцкото правителство, както и Европейският парламент.

25. По отношение на първото основание на жалбата Съветът, подкрепян от чешкото, испанското, френското и гръцкото правителство, изтъква, че Общият съд отдава прекомерно значение на принципа на прозрачност за сметка на изискванията, свързани с принципа за ефективност на законодателната процедура на Съвета, който налага голяма гъвкавост, така че държавите членки да могат да изменят своите първоначални позиции, като по този начин се повишава в максимална степен възможността за постигането на обща позиция. Във всеки случай според чешкото, френското и испанското правителство достъпът до съдържанието по същество на документа бил достатъчен, за да се гарантира демократичното обсъждане, като за тази цел не било необходимо да се оповестява кои са делегациите. Във връзка с гореизложеното АІЕ отвърща, че от една страна, Съветът цитира практиката на Съда, а от друга страна, критикува точките от обжалваното съдебно решение, които представляват само приложение на тази практика. Според него, както и според Европейския парламент, Общият съд целесъобразно е претеглил наличните интереси.

26. Що се отнася до второто основание на жалбата, Съветът, подкрепян от гръцкото правителство, твърди, че мотивите на Общия съд са несъвместими със съдебната практика, която допуска позоваването на съображения от общ характер, за да се откаже достъп до определени категории документи. От своя страна АІЕ възразява, че в това основание на жалбата не се прави изрично позоваване на нито една конкретна точка от обжалваното съдебно решение, поради което то се явява недопустимо. Във всички случаи АІЕ, подкрепяно от Европейския парламент, твърди, че Съветът никога не е посочвал конкретно каква е общата презумпция, на която се основава отказването на достъп, при положение че не съществува разпоредба или принцип, позволяващ(а) обосноваването на презумпция за поверителност в настоящия случай, още по-малко когато става въпрос за документи, които са част от законодателна процедура.

27. По отношение на третото основание на жалбата Съветът, подкрепян от испанското и гръцкото правителство, оспорва (в първата част), че се изисква доказателство за действително засягане на интереса, защитен с изключението по член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001, тъй като според него било достатъчно да се удостовери опасността от засягане. АІЕ и Европейският парламент изтъкват, че Общият съд не е изискал да се докаже действителното засягане, а само е разгледал дали, както твърди самият Съвет, неразрешеното оповестяване на това кои са делегациите е довело до действително нарушение на процедурата.

28. Съветът, подкрепян от френското и гръцкото правителство, изтъква (във втората част), че не е взет предвид етапът на обсъжданията при преценката на опасността от сериозно засягане поради оповестяването на това кои са делегациите. Според него в първоначалните етапи е необходимо да им се остави широка свобода на преговаряне, за да могат да провеждат обсъждания без натиска на обществеността. В отговор на това АІЕ изтъква, че този довод е недопустим, тъй като се посочва за първи път в производството по обжалване. Според него във всеки случай прозрачността е особено необходима в началните етапи на процедурата, тъй като общественото обсъждане би било безполезно, ако се гарантира едва когато делегациите вече са постигнали компромис. Това не променяло обстоятелството, че нямало причина посочването на това кои са делегациите да затрудни промяната на съответните им позиции.

29. На последно място (трета част) Съветът изтъква, че не е взет предвид чувствителният характер на искания документ. Посоченият характер произтичал от обстоятелството, че предложенията на делегациите се отнасяли до изключенията от принципа за прозрачност, които трябвало да бъде включени в новия регламент, въпрос, по който наскоро са се произнесли съдилищата на Съюза и който е предмет на обсъждане и на натиск от страна на общественото мнение. Доказателство за този чувствителен характер били изпитаните трудности в процедурата по изменение на регламента, която е била забавена поради породеното недоверие сред делегациите поради изтичането на исканата информация, тъй като им е станало много трудно да се разграничат от своите първоначални позиции, като това доказвало, Съветът правилно отказал да даде съгласието си за оповестяването на документа. В отговор АІЕ от своя страна изтъква, че Общият съд не е посочил, че „чувствителни“ са само ситуации, при които става въпрос за основен интерес на Съюза или неговите държави членки, а че в настоящия случай Съветът не бил мотивирал подробно своя отказ, който от освен това се отнасял не до правно становище, а само до предложенията за изменение на един законодателен проект. Освен това АІЕ счита, че в останалата си част този елемент от основанието е недопустимо, тъй като се отнася само до преценката на Общия съд относно чувствителния характер на информацията. Във всеки случай АІЕ, подкрепяно от Европейския парламент, твърди, че за законодателните процедури е присъщо да предизвикват дискусия и натиск, тъй като именно това означават прозрачността и демокрацията. На последно място, АІЕ отрича, че изтичането на информация било причината за трудностите в процедурата по изменение на регламента или че те са довели до изменение в метода на работа.

VI – Съображения

A – Основанията на жалбата

30. Макар че жалбата обединява три основания за отмяна, безспорно е, че с всички тях се изтъква само един довод — неоснователното неприлагане на предвиденото в член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 — с незначителни промени в перспективата.

31. Действително, с първото основание се изтъква, че Общият съд е нарушил посоченото правило, като не е претеглил целесъобразно насрещните права и интереси, а именно ефективността на процеса за вземане на решения и правото на достъп до документи. От своя страна второто основание е изведено от нарушението на съдебната практика на Съда във връзка с достъпа до определени категории документи. На последно място, с третото основание се изтъква грешка при прилагането на правото поради невземането предвид на определени характеристики на документа и поради приемането, че за изключението по член 4, параграф 3 е необходимо определено доказателство.

32. В крайна сметка всичко това се свежда до правилното или неправилното тълкуване от страна на Общия съд на многократно изтъквания член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001. Независимо от това ще следвам структурата на изложените в жалбата три основания, като при разглеждането им обаче по целесъобразност и от съображения за икономия ще използвам техниката на препращане.

Б – Възражения относно допустимостта на някои от основанията на жалбата

33. Без формално да оспорва тяхната допустимост, АІЕ отбелязва, че някои от основанията на жалбата могат да са недопустими, тъй като не се уточняват оспорваните части от обжалваното решение. Такъв бил случаят с първите две основания, с които според АІЕ Съветът отправя само обща критика срещу решението на Общия съд, без да посочва точно конкретните точки от съдебния акт. От друга страна, във връзка с втората част от третото основание на жалбата АІЕ твърди, че Съветът, от една страна, не уточнява в какво се състоят твърдените особености на неговата процедура за вземане на решения, а от друга — сега за първи път изтъква довода за промяната в позициите на делегациите в хода на процедурата за вземане на решения. Освен това АІЕ твърди, че в определена степен някои от твърденията на Съвета съдържат имплицитното искане Съдът отново да подложи на преценка разгледаните в първоинстанционното производство факти, по-специално по отношение на преценката за чувствителния характер на искания документ и на мотивите, обосновавали необичайната продължителност на законодателната процедура, която е в ход.

34. Независимо от това, доколкото, както вече посочих, трите основания за обжалване по същество се свеждат до едно, считам, че нито едно от тях не следва да се приеме за формално недопустимо. Достатъчно би било да се отбележат във всеки случай недостатъците на доводите, които или се изтъкват сега за първи път, или в противоречие с целите на производството по обжалване предполагат преразглеждане на фактите.

В – По същество

1. По първото основание на жалбата

35. На първо място Съветът изтъква, че обжалваното решение е в нарушение на член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001, доколкото Общият съд не е претеглил целесъобразно насрещните права и интереси.

36. Критиката на Съвета се отнася по същество до обстоятелството, че Общият съд е отдал предимство на принципа на прозрачност пред принципа на ефективност на процедурата за вземане на решения в Съвета, без да вземе предвид обстоятелството, че посочената процедура изисква да се гарантира свобода на преговаряне, която е несъвместима с изискваната от Общия съд степен на прозрачност.

37. За да се отговори на първото основание на жалбата, е необходимо да се изложат принципни съображения относно процедурата за вземане на решения на Съвета, когато той действа в качеството си на законодател. Обстоятелството, че Съветът участва в процедура със законодателен характер, продължава да предопределя неговия *modus operandi*, който по правило е присъщ на междуправителствена институция.

а) Съветът, действащ в „качеството на законодател“

38. Обстоятелствата в основата на настоящия спор са възникнали преди влизането в сила на Договора от Лисабон, с който се укрепва „законодателният“ аспект на дейността на Съвета като орган, който исторически е типичният създател на правото на Съюза. Поради това не е налице случай, в който се прилага член 289 ДФЕС, където понастоящем се определя в какво се „състои“ законодателната процедура и съответно в кои случаи институциите действат като органи на законодателна власт. Поради това самите институции вече не разполагат с правомощие за преценка по този въпрос и той не зависи от тълкуването на смисъла във всеки от случаите, в които Договорът за ЕО препраща към уредените в членове 251 и 252 от него процедури, нито една от които квалифицирана като „законодателна“⁵.

39. Освен това процесът по „възприемането“ на категориите, на логиката и идейното съдържание на понятието „законодателен“ е започнал и съществува преди Лисабон. Възщност още с Договора от Амстердам понятието „законодателен“ е намерило място в езика на Съюза. Така член 207, параграф 3, втора алинея ДЕО вече задължава Съвета да определи „случаите, при които следва да се счита, че той действа в качеството на законодателен орган“⁶ именно с цел да се допусне упражняването на гарантираното с член 255, параграф 1 ДЕО право на достъп до документите. Според мен е много показателно, че в Договора от Амстердам едновременно се уреждат, от една страна, закрепването на правото на достъп до документите на институциите, а от друга — изричното вземане предвид на „качеството на законодателен орган“ на Съвета. Нещо повече, това е направено по такъв начин, че упражняването на „качеството на законодателен орган“ се явява именно като специален контекст на упражняването на правото на достъп, отчитайки тясната връзка на принципа, който свързва законодателните процедури с принципите на публичност и прозрачност⁷.

40. Поради това очевидният напредък в тази област, постигнат с Договора от Лисабон, не бива да води до пренебрегването на обстоятелството, че така да се каже, „езикът“ на „законодателството“ не е въведен с този договор. Предшестващото го първично право въплъщава по относително естествен начин този език, а поради това и последиците от неговото значение.

41. От друга страна, в рамките на вторичното право следва да се отбележи, че именно в самия Регламент № 1049/2001 в съображение 6 се прави позоваване на задължението да се „[предоставя] по-широк достъп до документи [...] в случаите, когато институциите функционират като законодатели“. Разглежданият понастоящем случай е един от тях, както е видно от член 7 от действащия към момента на възникване на фактите от значение за настоящото производство Процедурен правилник на Съвета⁸, по силата на който „Съветът действа в качеството си на законодателен орган по смисъла на член 207, параграф 3, втора алинея от Договора за ЕО, когато приема правни норми, задължителни във или за държавите членки, под формата на регламенти, директиви, рамкови решения или решения въз основа на съответните разпоредби в Договорите [...]“.

5 — В този смисъл може да се потвърди, че с използването на толкова съществени понятия като „законодателна процедура“ (член 289 ДФЕС) Договорът от Лисабон фокусира в себе си целия смислов заряд, заложен в този вид изрази. Когато Съветът изготвя задължителни и пряко приложими норми с общо приложение (член 288 ДФЕС) или участва в тяхното изготвяне, той създава в правото на Съюза нормативен акт, равностоен на националния закон. Когато в Договорите се постановява, че този вид норми се изготвят по реда на процедура, наричана „законодателна“ (член 289 ДФЕС), от това трябва да се заключи, че посочената процедура трябва да се основава на принципите, характеризиращи този вид производства в националните правопорядъци. Общо относно процедурите в Съвета и тяхната вътрешна организация след Договора от Лисабон, вж. *Lenaerts, K. et Van Nuffel, P.* European Union Law. 3. ed., 2011, 13-047—13-060.

6 — Курсивът е мой.

7 — Относно възникването на правото на достъп в рамките на Съюза вж. *Guichot, E.* Transparencia y acceso a la información en el Derecho europeo. Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo. Editorial Derecho Global. Sevilla 2011, 77—104.

8 — Приет с Решение 2006/683/ЕО на Съвета от 15 септември 2006 г. (ОВ L 285, стр. 47; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 6, стр. 199).

42. Въз основа на изложеното по-горе не е трудно да се заключи, че независимо от различията, които могат да съществуват между националния закон и „закона“ на Съюза или между законодателя на държавите членки и „законодателя“ на Съюза, „законодателната процедура“, която член 289 ДФЕС налага на Съвета за изготвянето на неговите регламенти (и която Съветът спазва, когато действа в „качеството на законодателен орган“ по предишния член 207 ДЕО) е много близка в идейно отношение до националния „законодателен процес“, така да се каже от гледна точка на своя смисъл и следователно на принципите, на които следва да се основава. В крайна сметка общо за двата института е необходимостта да отговарят на задължителните изисквания за демократична легитимност⁹.

43. Поради това нормотворческата процедура, която е в основата на настоящото производство по обжалване, трябва да се разглежда като „законодателна“ в точния и същинския смисъл на публичното право в държавата. В този смисъл е от значение, че резултатът от тази процедура ще бъде норма, която поради качествата си (общо приложение, задължителен характер, свойството да измества националните закони, създадени от действително демократични сили), изисква определена степен на демократична легитимност, като тя може да бъде предоставена само от процедура, основана на принципите, които обичайно уреждат действията с представителен характер на националните законодатели.

б) Докладната записка на генералния секретариат на Съвета до работната група. Съдържание и обхват. Представява ли документ за вътрешно ползване?

44. След като беше уточнен обхватът на израза „законодателна процедура“, е необходимо да се разгледа съответното естество, което има в тази процедура документът, който Съветът не се е съгласил да предостави на АІЕ в пълен вид с всичките му елементи.

45. Както се посочва в точка 6 от обжалваното съдебно решение, става въпрос за „докладна записка [...], изпратена от генералния секретариат на Съвета до създадената от него работна група по информация във връзка с предложението за регламент на Парламента и на Съвета относно публичния достъп до документи на Парламента, на Съвета и на Комисията“. По-нататък Общият съд посочва, че този документ „обединява предложенията за изменения или за нови редакции, представени от няколко държави членки на заседанието на работната група от 25 ноември 2008 г.“

46. Както обяснява Съветът в своето писмено становище¹⁰, въпросната докладна записка се вписва в следваната от Съвета процедура при разглеждането на „законодателна преписка“¹¹ в съответствие с предвиденото в неговия действащ тогава Процедурен правилник.

47. Съгласно член 19, параграф 2 от Процедурния правилник точките, включени в дневния ред на заседание на Съвета, „се разглеждат предварително от Корепер, освен ако Корепер не реши друго. Корепер се стреми да постигне съгласие на своето равнище, като впоследствие то се предлага за приемане от Съвета. Той осигурява адекватното представяне на въпросите пред Съвета и при необходимост му представя насоки, варианти или предложения за решения“. Също така съгласно параграф 3 от същата разпоредба „за изпълнението на някои предварително определени подготвителни задачи или проучвания могат да бъдат създавани комитети или работни групи от Корепер или с негово одобрение“.

9 — В този смисъл Решение по дело Швеция и Турсо/Съвет, посочено по-горе, точка 46.

10 — Точки 10—20.

11 — Пак там, точка 11.

48. Спорната докладна записка е документ, изготвен за една от „работните групи“, посочени в член 19, параграф 3 от Процедурния правилник,¹² така наречената „работна група по информация“, създадена от Съвета, като записката съдържа „предложенията за изменения или за нови редакции, представени от няколко държави членки“ в хода на заседание на самата група, чиято цел е разглеждането на предложението за изменение на Регламент № 1049/2001, представено от Комисията¹³. Следователно става въпрос за „работен“ документ, в който се излагат представените от различни държави членки предложения на работната група, създадена за да подготви окончателното решение на Съвета във връзка с представеното от Комисията предложение за изменение на Регламент № 1049/2001.

49. Както лесно може да се заключи, „докладната записка“ обобщава данни, равностойни представляващите „изменения“ в рамките национална законодателна процедура. Безспорно, тъй като става въпрос за документ, съставен в рамките на тъй наречената съгласно използваната в Съвета терминология „работна група“, създадена за да подготви решение на Съвета, би могло да се говори за „документ, изготвен от дадена институция за вътрешно ползване или получен от институция и третиращ въпрос, по който тя все още не е взела решение“, както гласи изключението, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001. Може да се говори дори за „документ, съдържащ становища, които са за вътрешно ползване, като част от предварителни обсъждания и консултации на въпросната институция“, съгласно предвиденото във втора алинея от същия член 4, параграф 3.

50. Това „вътрешно ползване“ обаче се извършва в рамките на законодателна процедура¹⁴. Това става на един безспорно много първоначален етап, който обаче със сигурност е със също толкова „законодателен характер“, колкото всички, които в съвкупността си съставят процедурата по изготвяне на нормативен акт като акта, с който в съответния случай може да се измени Регламент № 1049/2001.

51. Следва да се има предвид, че при очертаването на обхвата на изключението по член 4, параграф 3, когато се прави позоваване на „становища за вътрешно ползване“, използваният в Регламент № 1049/2001 изказ едва ли се явява целесъобразен, когато става въпрос за „законодателна“ процедура. Може дори да се поддържа, че в контекста на законодателна процедура не съществуват „становища за вътрешно ползване“ — до такава степен публичността е присъща на начина на работа на законодателя. Много по-различно е положението в процедурите, които предхождат същинската законодателна процедура, какъвто, както вече отбелязах, е случаят по посоченото по-горе дело Швеция и Turco/Съвет.

52. Посоченото обаче не означава, че изключението по член 4, параграф 3 е a priori неприложимо по отношение на институциите, когато действията им представляват същинско проявление на качеството им на законодателни органи, а че диалектичката връзка между „сериозно засягане“ (изключение) и „по-висш обществен интерес“ (изключение от изключението) до известна степен се явява „нарушена“ в полза на последния.

53. Освен това не става въпрос, както в случая по дело Швеция и Turco/Съвет, посочено по-горе, за документ на правна служба или на орган от административно или техническо естество, а за информация за позицията на държавите членки относно предложение за законодателно изменение. Напротив, става въпрос за документ, съдържащата се информация в

12 — Посочената разпоредба допуска „[3]а изпълнението на някои предварително определени подготвителни задачи или проучвания [да] могат да бъдат създавани комитети или работни групи от Корепер или с негово одобрение“, чиито заседания, съгласно предвиденото в параграф 5 от същия член 19 „се председателстват от делегат на държавата членка, която председателства посочените заседания на Съвета“, за чиято подготовка става въпрос във всеки отделен случай.

13 — СОМ (2011) 137.

14 — Всъщност е изпълнено предвиденото в член 7 от Процедурния правилник условие, цитирано в точка 41: „Съветът действа в качеството си на законодателен орган [...], когато приема правни норми, задължителни във или за държавите членки, под формата на регламенти, директиви [...]“.

който е от политическо естество и чийто фактически автор са същите тези държави членки, които впоследствие следва да приемат решение в рамките на Съвета. Поради това в политически или материален смисъл няма разлика между субектите, които правят предложения в рамките на работния орган, и субектите, които вземат решение в състава на Съвета.

54. В крайна сметка изглежда е ясно, че се намираме в хипотезата, загатната в съображение 6 от Регламент № 1049/2001, съгласно което „[п]о-широк достъп до документи следва да бъде предоставен в случаите, когато институциите функционират като законодатели“, както напомня Съдът по дело Швеция и Турсо/Съвет¹⁵.

55. „По-широк достъп“ обаче не означава „абсолютен достъп“, тъй като, когато става въпрос за „достъп във възможно най-голяма степен“, се указва, че не се изисква задължително предоставянето на безусловен достъп във всички случаи. По-скоро това означава, че предвидените в Регламент № 1049/2001 изключения следва да бъдат подложени на тълкуване, като се обръща особено внимание на изискванията, поставени от самото естество на извършваната дейност, в настоящия случай от страна на Съвета.

56. Ограничението обаче не може да води до положението, установено в спазваните от Съвета при прилагането на Регламент № 1049/2001 „насоки“, на които той се позовава в точки 16—25 от жалбата си. Съгласно тези „насоки“ Съветът по принцип отказва оповестяването на наименованията на делегациите, споменати в който и да е документ, по който институцията все още не е приела решение. По съображения, които ще изложа по-долу, считам, че неразграничителното прилагане на това правило, без да се взема предвид естеството на процедурата, в която се вписва документът, не е в съответствие със смисъла и целите на Регламент № 1049/2001.

в) Претегляне на наличните интереси от Общия съд

57. Противно на становището на Съвета, намерило израз в основния му довод, считам, че в обжалваното съдебно решение насрещните интереси са целесъобразно претеглени, а именно ефективността на процедурата за вземане на решение, от една страна, и правото на достъп, от друга, като се заключава, че установеното в член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 изключение не се прилага.

58. Понастоящем обсъжданият въпрос следва да бъде правилно очертан и затова следва да се има предвид, че Съветът се е съгласил да предостави *цялата* документация, от която се интересува АІЕ, „освен“ това кои са държавите членки. В този смисъл следва да се признае, че Съветът полага усилие да направи прозрачни действията си, по-специално когато действа в качеството си на законодател. Въпросът обаче е дали направеното е достатъчно.

59. Поради това по същество обсъжданият въпрос е следният: Представяват ли данните за държавите членки, които са представили „изменения“ в рамките на „законодателна процедура“ информация, която може да бъде отказана по силата на предвиденото в член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 изключение?

60. Според мен на този въпрос трябва да се отговори отрицателно.

61. Считам, че може да се използва само същият като използвания от Общия съд критерий и да се приеме, че узнаването на това кои държави членки са подкрепяли различните предложения, обсъждани в хода на работата по изменение Регламент № 1049/2001, представлява минимален и абсолютно задължителен елемент за преценка, за да се изпълни изискването за политическа

¹⁵ — Посочено по-горе, в точка 46. В същия смисъл се произнася и Общият съд в точка 69 от обжалваното съдебно решение.

отговорност от страна на адресатите на бъдещия нормативен акт. Именно поради това достъпът до тази информация служи пряко за постигането на крайната цел, за която служи законодателната процедура, т.е. демократичната легитимност на произтичащите от тази процедура норми.

62. Признавам, че Съветът не без право подчертава, че узнаването на тази информация може да затрудни стратегията за преговаряне на членовете на Съвета и в този смисъл да засегне ефективността на процедурата за вземане на решения. Въпросът обаче е, че този довод губи тежест в решителна степен, когато вече не се отнася до дейността на Съвета в области, различни от нормотворчеството. Когато, както в настоящия случай, Съветът действа в „качеството на законодател“, този довод, който сам по себе си не е абсолютно легитимен, не може да бъде определящ в контекста на изключението, предвидено в член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001.

63. По определение „законодателната дейност“ е нормотворческа дейност, която може да се развива в едно демократично общество само посредством публична по характер и в този смисъл „прозрачна“ процедура. В противен случай би било невъзможно да се проповядва „законът“ като израз на волята на тези, които са длъжни да го спазват, т.е. самата основа на неговата легитимност като неоспорима повеля. В представителната демокрация, като това понятие следва да се прилага по отношение на Съюза, законодателната процедура следва трябва да е достъпна до знанието на гражданите, тъй като в противен случай те не биха могли да търсят политическа отговорност от своите представители, източник на правомощията на които са станали посредством своя избирателен глас.

64. В контекста на тази публична процедура прозрачността следователно изпълнява една особена функция, която в известна степен се различава от изпълняваната от нея в административните производства. Ако в тях прозрачността съвсем конкретно служи да се гарантира подчиняването на администрацията на господството на закона, в законодателната процедура тя служи за легитимността на самия закон и следователно посредством нея на правовия ред като цяло.

65. Би могло дори да се каже, че разглежданото от Съвета като сериозно засягане на процеса за вземане на неговите решения придобива характера на най-добрата гаранция за правилното развитие на законодателната процедура, в която участва Съветът в настоящия случай. С други думи, именно ограничението на прозрачността би могло в случаи като разглеждания понастоящем да доведе до засягането на процедурата, която трябва да се спазва при изменението на регламент от вида на Регламент № 1049/2001.

66. В съответствие с мотивите на Общия съд би могло да се отвърне на Съвета, че неудобствата от гледна точка на ефективността, които прозрачността предполага по отношение на преговорите и приемането на решения, може би обосновават жертването ѝ в случаите, в които Съветът действа като междуправителствена организация и изпълнява функции от същото естество, но не и в случаите, в които участва в законодателна процедура. С други думи, прозрачността може обективно да се прояви като неудобство в рамките на „переговори“ между държавите, то не и в хода на „предварителното обсъждане“ между тези, които трябва да формират съдържанието на една „законодателна“ норма. Ако в първия случай превес може да има собственият интерес на всяка държава, то във втория случай този интерес трябва да бъде интересът на Съюза, т.е. съвместен интерес, основаващ се на осъществяването на основополагащите за Съюза принципи, сред които е демокрацията¹⁶.

16 — *Curtin*, D. Judging EU secrecy. — in: *Cahiers de Droit Européen* 2/2012. Bruylant, 459—490 [461], се позовава на значението, което все още има в Съюза споменът за дните, в които неговият начин на управление е била „дипломатията“, а не „демократията“.

67. Макар че и при упражняването на законодателни функции прозрачността може да се превърне в неудобство, следва да се отбележи, че никога не е изтъквано, че демокрацията прави законодателната дейност „по-лесна“, ако под „лесна“ се разбира „изключена от надзора на обществеността“, доколкото контролът от страна на общественото мнение предполага поставянето на сериозни ограничения за участниците в законодателната дейност.

68. Както изтъква Съдът, „възможността за гражданите да се запознаят с основите на законодателната дейност е условие за ефективното упражняване от страна на последните на демократичните им права“¹⁷. Това познаване предполага граждански контрол на „цялата информация, която стои в основата на определен законодателен акт“¹⁸. Поради това да се изключи възможността обществеността да се запознае с това кои са авторите на обсъжданите в рамките на един от етапите на законодателния процес предложения означава да се лиши гражданинът от един от елементите за преценка, който е необходим за ефективното упражняване на основно демократично право, каквото е ефективната възможност да се търси политическа отговорност от участниците в процеса по формиране на волята на обществеността, която трябва да се формализира в правна норма.

69. За пореден път настойчиво следва да се изтъкне, че участващите в законодателна процедура на Съюза държави членки, доколкото са обединени в една от неговите институции, са по-близки в идейно отношение до националния законодател отколкото до суверенния субект, участващ в уредени от международното право отношения. Логиката на дискретността и дори на потайността, които могат да бъдат оправдани в отношенията между носителите на суверенитет, няма място в рамките на Съюза, който в това отношение непрекъснато се стреми да бъде преди всичко общност, основана на принципите на правовата държава и демокрацията.

70. В този контекст, макар да е безспорно, че Съветът е предоставил на АЕ цялата поискана информация, освен данните за това кои са авторите на предложенията, не може да се приеме, че това е било достатъчно, за да се счита, че са изпълнени условията за спазване на принципа на прозрачност. АЕ действително е могло да се запознае със „становищата“ на държавите членки, но не и с това кои от тях поддържат тези становища. Едно становище безспорно може само по себе си да има пълноценно значение в рамките на интелектуална дискусия, но в политически контекст то е от значение също така и преди всичко тъй като е *нечие* становище

71. Поради това не може да бъде споделено виждането на чешкото, френското и испанското правителство в смисъл, че прозрачността, а следователно и демократичното обсъждане, продължава да бъде гарантирана посредством достъпа само до материалното съдържание на документа. С това се гарантира може би *абстрактната* дискусия на обсъжданите предложения, но във всеки случай не е налице добавената стойност, обусловена от данните за това кой ги подкрепя или оспорва. Демократичната политическа дискусия е преди всичко отговорна дискусия и за търсенето на отговорност е абсолютно необходимо да се знае кой участва в дискусията, и по-специално при какви условия.

72. Както правилно посочва Общият съд в точка 69 от оспорваното решение, „в система, основана на принципа за демократична легитимност“, авторите на предложения, направени в „рамките на процедура, в която институциите действат в качеството на законодател“ „трябва да отговарят за своите действия пред обществеността“ и поради това трябва да са известни. Както посочва Общият съд в точки 70—72 от своето решение, изтъкваните от Съвета в тази насока

17 — Решение по дело Швеция и Турко/Съвета, посочено по-горе, точка 46.

18 — Пак там.

аспекти на засягане са по-скоро показател за засягане, което в малка степен се основава на неспособността на гражданите и институциите да разберат правилно дълбокия смисъл на демократичната дискусия, и по-конкретно естеството на промяната на позициите и стратегиите, като плод именно на разумна дискусия между отговорни субекти.

73. Накратко, Общият съд целесъобразно е претеглил насрещните права и интереси, поради което първото основание на жалбата следва да бъде отхвърлено.

2. Второ основание на жалбата

74. С второто основание за обжалване Съветът изтъква нарушение на съдебната практика на Съда, която допуска позоваването на „съображения от общ характер“, за да откаже оповестяването на определени категории документи¹⁹.

75. Посоченият възглед на Съда безспорно допуска във връзка с определена категория документи да се прилага презумпцията, че по принцип тяхното оповестяване може да засегне производството, в което се вписват. Във всеки случай посочената презумпция се основава на предпоставката въпросното производство да създава специален режим за достъпа до тези документи. Съществуването на такъв режим е основание да се предположи, че по принцип оповестяването на тези документи би могло да засегне целта на производството, в което се вписват.

76. Изобщо не става въпрос за презумпция *iuris et de iure*, тъй като „[т]ази обща презумпция не изключва правото на [...] заинтересовани[те] страни“ (т.е. тези, които нямат право на достъп до документите в производството за контрол) „да докажат, че даден документ [...] не е обхванат от посочената презумпция или че съществува по-висш обществен интерес, който да обосновава оповестяването му“²⁰.

77. В настоящия случай обаче, макар Съветът да твърди, че се позовава пред Общия съд на съществуването на обща презумпция в полза на неоповестяването на исканите от АІЕ данни за това кои са държавите членки, е безспорно, че както е видно от точка 49 от жалбата, той в действителност изтъква, че съответният документ се отнася до особено чувствителни въпроси и че процедурата за вземане на решение се е намирала в много начален стадий, поради което неговото оповестяване е можело да засегне сериозно процеса за вземане на решение.

78. Според мен изложеното по-горе не означава, че се прави позоваване на съществуването на специален режим за достъп до документи, различен от уредения в Регламент № 1049/2001, а че се изтъкват съображения за конкретния отказ на исканата информация. Според мен Общият съд е отговорил на тези съображения мотивирано и в достатъчна степен в точки 68—78 от обжалваното съдебно решение, подчертавайки отново изключително абстрактния характер на твърденията на Съвета. В това отношение следва да се присъединим към становището на АІЕ по отношение на недопустимостта на основание на жалбата, с което всъщност се иска Съдът да преразгледа извършената от Общия съд преценка на фактите.

3. Трето основание на жалбата

79. Като се позовава на твърдяна грешка при прилагането на правото, Съветът излага в три точки третото и последно основание на своята жалба.

19 — Така например Решение по дело Швеция и Turco/Съвет, посочено по-горе, точка 50, Решение от 29 юни 2010 г. по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Сборник, стр. I-5885, точка 54) и Решение от 21 юли 2011 г., Швеция/MyTravel и Комисия (C-506/08 P, Сборник, стр. I-6237, точка 74).

20 — Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, точка 62.

80. На първо място Съветът поддържа, че Общият съд неоснователно е поискал да се докаже действителното засягане на интереса, защитен с изключението по член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001. Според мен този упрек не е основателен. Общият съд далеч не е поискал доказателство от такова естество, а се ограничава да обори доводите, с които Съветът иска именно да докаже, че оповестяването на данните за това кои са държавите членки е щяло да засегне процеса за вземане на решения.

81. Всъщност, когато в точки 73 и 74 от обжалваното съдебно решение Общият съд потвърждава, съобразно посоченото от Съвета в точка 57 от неговата жалба, че от съдържанието на обсъждането, водено между представителите на дадено правителство и дадена парламентарна комисия, не може да се установи засягане на процеса за вземане на решение, Общият съд всъщност отговаря на твърдението на самия Съвет, че неразрешеното оповестяване от страна на „Statewatch“ на това кои са държавите членки е довело до действително засягане на процеса за вземане на решение. Поради това, ако Общият съд не се произнася по конкретен начин, това се дължи само на обстоятелството, че Съветът го поставя в това положение.

82. По отношение на втората част от основанията Съветът твърди, че в обжалваното съдебно решение не се взема предвид значението на етапа на обсъждането при преценката на сериозното засягане, което можело да означава за процеса за вземане на решение оповестяването на това кои са делегациите.

83. Без да се засягат изложените от Общия съд мотиви в точки 75 и 76 от обжалваното решение, считам, че тук е достатъчно да се препрати към съображението, изложено в точка 50 от настоящото заключение, че логиката на основните принципи на законодателната процедура трябва да се прилага по еднакъв начин и до всички етапи, от които се състои тази процедура, както и всеки един от тях поотделно.

84. На трето и последно място Съветът изтъква, че не е взет предвид чувствителният характер на искания документ. В това отношение, освен че препращам отново към съображенията от общ характер, изложени в точки 63—71, считам, че е достатъчно да изтъкна, че упреците от страна на Съвета отново се основават само на несъгласието му с направената от Общия съд преценка на фактите.

85. Въз основа на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отхвърли и останалите основания на жалбата.

VII – Разноски

86. Съгласно член 184, параграф 1 и член 138, параграф 1 от Процедурния правилник предлагам на Съда да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

VIII – Заключение

87. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда:

- 1) да отхвърли жалбата,
- 2) да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.