

РЕШЕНИЕ НА ПЪРВОИНСТАНЦИОННИЯ СЪД (втори разширен състав)

19 октомври 1995 година*

По дело T-194/94

John Carvel, живеещ в Брюксел, и

Guardian Newspapers Ltd, дружество, създадено по английското право, със седалище в Манчестър, (Обединено кралство),

за което се явява адв. Onno W. Brouwer и Frédéric P. Louis,, от адвокатска колегия Брюксел, подпомагани от г-жа Deirdre Curtin, от Университета в Утрехт, с местожителство Люксембург, в кантората на адв. Marc Loesch, 11, rue Goethe,

ищци,

подпомагани от

Кралство Дания, за което се явява г-н Peter Biering, началник отдел в Министерството на външните работи, в качеството на представител, със седалище Люксембург, в датското посолство, 4, boulevard Royal,

от

Кралство Нидерландия, за което се явява г-н A. Vos, юридически съветник, и г-н J. W. de Zwaan, помощник юридически съветник в Министерството на външните работи, в качеството на представител, със седалище Люксембург, в нидерландското посолство, 5, rue C. M. Spoo,

и от

Европейския парламент, за който се явява г-н Gregorio Garzon Clariana, юрисконсулт, и г-н François Vainker, член на правната служба, в качеството на представител, със седалище в генералния секретариат на Европейския парламент, Kirchberg,

встъпили страни,

срещу

Съвета на Европейския съюз, за който се явява г-жа Jill Aussant и M. Giorgio Maganza юридически съветник, в качеството на представител, със седалище Люксембург, в кантората на г-н Bruno Eynard, директор на правната дирекция на Европейската инвестиционна банка, 100, boulevard Konrad Adenauer,

* Език на производството: английски.

ответник,

с предмет иск за отмяна на решения на Съвета, приети в съответствие с Решение на Съвета 93/731/ЕО от 20 декември 1993 г. относно обществения достъп до документи на Съвета (ОВ L 340, стр. 43),

ПЪРВОИНСТАНЦИОННИЯТ СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ
(втори разширен състав),

в състав: г-н В. Vesterdorf, председател, г-н D. P. M. Barrington, г-н А. Saggio, г-н Н. Kirschner и г-н А. Kalogeropoulos, съдии,

секретар: г-н Н. Jung,

като има предвид писмената фаза на производството, както и вследствие на устната фаза от 5 юли 1995 г.,

постанови настоящото

Решение

Правна уредба

1. Заключителният акт на Договора за Европейски съюз, подписан в Маастрихт на 7 февруари 1992 г., съдържа декларация (№ 17) относно правото на достъп до информация, която гласи: “Конференцията счита, че прозрачността на процеса за вземане на решения укрепва демократичния характер на институциите и общественото доверие в управлението. Конференцията съответно препоръчва Комисията да внесе в Съвета не по-късно от 1993 г. доклад относно мерките, които трябва да бъдат предприети за подобряване достъпа на обществеността до информацията, която имат институциите.”
2. В края на Европейския съвет, проведен в Бирмингам на 16 октомври 1992 г., държавните и правителствени ръководители приели декларация, озаглавена “Общност по-близка до гражданите” (Бюлетин на ЕО 10-1992 г., стр. 9), в която те подчертали необходимостта да се направи Общността по-отворена. Това обещание било потвърдено от Европейския съвет в Единбург на 12 декември 1992 г. и Комисията отново била поканена да продължи работата за подобряване достъпа до информация, с която разполагат институциите на Общността (Бюлетин на ЕО 12-1992 г., стр. 7).
3. На 5 май 1993 г., Комисията приела Съобщение 93/С 156/05 относно обществения достъп до документите на институциите (ОВ С 156, стр. 5), което съдържало резултатите на проучване относно обществения достъп до документите в различни държави-членки, и което заключило, че имало достатъчно основания за получаване на по-широк достъп до документи на ниво на Общността.

4. На 2 юни 1993 г., Комисията приела Съобщение 93/С 166/04 относно прозрачността в Общността (ОВ С 166, стр. 4). В него Комисията създава основните принципи, които уреждат достъпа до документи.
5. На 6 декември 1993 г., в рамките на тези предварителни етапи в прилагането на принципа на прозрачност, Съветът и Комисията приели правила за поведение относно обществения достъп до документи на Съвета и Комисията (ОВ L 340, стр. 41, наричани по-нататък “кодекс за поведение”), които целят да установят принципите, които ръководят достъпа до документите на Съвета и Комисията.
6. Кодекс за поведение предвиждат между другото, че:

“Обществото ще има възможно най-широк достъп до документите, с които разполагат Комисията и Съвета. “Документ” означава всеки писмен текст, без значение на неговия носител, който съдържа реални данни и е на разположение на Съвета или Комисията.”
7. Кодекса за поведение по-нататък предвиждат, че институциите следва да отказват достъп до документи, чието разгласяване би могло да накърни определени интереси, включително защитата на обществения интерес, на личността и на личния живот, и могат да отказват достъп до документи за да защитят интереса на институцията, свързан с поверителност на нейните заседания. Предвиждат също, че: “Комисията и Съветът поотделно ще предприемат мерки за прилагане на тези принципи преди 1 януари 1994 г.”
8. На същия ден, 6 декември 1993 г., Съветът приел свой процедурен правилник с Решение 93/662/ЕО (ОВ L 304, стр. 1, по-нататък „Процедурен правилник). Член 4 от този правилник предвижда, че заседанията на Съвета не са публични, освен в случаите, посочени в член 6. Член 5 гласи:

“1. Без да се засяга член 7, параграф 5 и други приложими разпоредби, заседанията на Съвета попадат под задължението за професионална тайна, освен ако Съветът не реши друго ...

2. Съветът може да разреши изготвянето на копие или на извадка от протоколите от заседания за представяне в съдебен процес.”
9. Член 9 от Процедурния правилник на Съвета предвижда, между другото, че протоколите от заседания на Съвета в по-голямата част от случаите посочват, по отношение на всяка точка от дневния ред, документите, предоставени на Съвета, приетите решения или заключения от Съвета и декларациите, направени от Съвета, както и тези документи, чието включване е поискано от член на Съвета или Комисията. Член 22 гласи: “Подробните условия за обществен достъп до документите на Съвета, чието разгласяване няма сериозни или вредни последици, се приемат от Съвета.”

10. На 20 декември 1993 г., Съветът приел Решение 93/731/ЕО относно обществения достъп до документи на Съвета (ОВ L 340, стр. 43, наричан по-нататък “Решение 93/731”), целта на което била да приложи принципите, установени от кодекса за поведение. Съгласно член 1 от това решение: “Обществото има достъп до документите на Съвета при условията, установени в това решение... Документ на Съвета означава всеки писмен текст, без значение неговия носител, който съдържа реални данни и е на разположение на Съвета, в съответствие с член 2, параграф 2.”

11. Член 4, параграф 1 от Решение 93/731 предвижда:

“Достъп до документ на Съвета няма да се предоставя, когато неговото разгласяване би могло да накърни:

- защитата на обществения интерес (обществената сигурност, международните отношения, стабилността на валутата, съдебното производство, проверките и разследванията),
- защитата на личността и на личния живот,
- защитата на търговската и индустриална тайна,
- защитата на финансовите интереси на Общността,
- защитата на поверителността, по искане на физическото или юридическото лице, което е предоставило някоя от информацията, които се съдържат в документа, или както е предвидено в законодателството на държавата-членка, която е предоставила някоя от тези информации.”

12. Член 4, параграф 2, предвижда че: “достъп до документ на Съвета може да бъде отказан, за да се защити поверителността на разискванията в Съвета.”

13. Член 7 от решението разпорежда:

“1. Ищецът писмено се уведомява в срок от един месец от съответните служби на генералния секретариат, че неговото заявление е било прието или, че намерението е да бъде отхвърлено. В последният случай, ищецът също се информира за причините за това намерение, както и, че разполага с един месец, за да направи заявка, която да потвърждава преразглеждането на тази позиция. Ако такава заявка не бъде изпратена, ще се приеме, че той е оттеглил първоначалната си заявка.

2. Липсата на отговор на заявката в рамките на едномесечен срок от подаването ѝ е равносилно на отказ, освен в случай, че ищецът направи упоменатата по-горе заявка, която потвърждава преразглеждането, в рамките на следващия месец.

3. Решението за отказ на заявката, което потвърждава преразглеждането, което се приема в едномесечен срок от подаването на такава заявка, съдържа мотивите, на което се основава. Ищецът се уведомява писмено и в най-кратък срок за решението, както и за съдържанието на членове 138e и 173 от Договора за създаване на Европейска общност, които уреждат съответно условията за сезиране на омбудсмана от физически лица и контрола от Съда на ЕО на законосъобразността на актовете на Съвет.

4. Липсата на отговор в рамките на едномесечен срок от подаването на заявката, която потвърждава преразглеждането е равносилно на отказ.”

Факти по спора

14. На 2 февруари 1994 г., ищецът John Carvel, в качеството му на European Affairs Editor (редактор по европейските въпроси) на вестник The Guardian, издаван от ищеца Guardian Newspapers Ltd, дружество с ограничена отговорност по английското право, писал до генералния секретар на Съвета на Европейския съюз с молба за достъп до определен брой документи, включително подготвителните доклади на КОРЕПЕР, протоколите, отчетите за присъствието и гласуването и решенията на Съвета на министрите по социални въпроси (по-нататък “Съветите по социални въпроси”) от 12 октомври и 23 ноември 1993 г. и на Съвета на правосъдните министри (по-нататък “Съвет по правосъдие”) от 29 и 30 ноември 1993 г., както и протоколите от Съвета на министрите на земеделието (“Съвет по земеделие”) от 24 и 25 януари 1994 г.
15. На 28 февруари 1994 г., ищите получили от генералния секретариат на Съвета копие от подготвителните доклади, протоколите и отчетите за присъствието и гласуването от Съветите по социални въпроси от 12 октомври и 23 ноември 1993 г. За решенията, приети от Съвета на въпросните дати, те били препратени към изданията на *Официален вестник на Европейските общности*, в които били публикувани тези решения.
16. Независимо от това, им бил отказан достъп до протоколите, отчетите за присъствието и гласуването и решенията на Съвета по правосъдие от 29 и 30 ноември 1993 г., с мотива, че въпросните документи “се отнасят пряко да заседанията на Съвета и не могат, съгласно процедурния правилник, да бъдат разгласявани”. Съветът също отказал достъп до подготвителните доклади на Съвета по правосъдие от 29 и 30 ноември 1993 г. относно неговата бъдеща работна програма, с мотива, че те били “подготвителни текстове, които предшестват решението на Съвета (Правосъдие и вътрешни работи) за препоръчване приемането от Европейския съвет на 10 и 11 декември 1993 г. на плана за действие в областта на правосъдието и вътрешните работи”. Вместо тези документи, Съветът изпратил окончателните текстове, които били приети.
17. Що се отнася до протоколите на Съвета по земеделие от 24 и 25 януари 1994 г., ищите били уведомени, че те не били все още на разположение.

18. В същото писмо от 28 февруари 1994 г., Съветът уведомил ищите за тяхното право да направят заявка, която потвърждава преразглеждането в едномесечен срок срещу отказа на Съвета да им предостави исканите документи.
19. На 14 март 1994 г., ищите направили заявка, потвърждаваща преразглеждането, в която, между другото, те отново поискали достъп до документите, свързани със Съвет по правосъдие от 29 и 30 ноември 1993 г. и отбелязали, че вече били получили подобни документи от Съвета, свързани с Съвета по социални въпроси от 12 октомври и 23 ноември 1993 г. Те също така повторили молбата си за достъп до протокола от Съвета по земеделие от 24 и 25 януари 1994 г.
20. Ищите не получили отговор в едномесечния срок, определен от член 7, параграф 3 от Решение 93/731.
21. На 29 април 1994 г., ищите писали до генералния секретар на Съвета за разяснения за практиката на Съвета във връзка с достъпа до протоколите на Съвета и отчетите за гласуване по време на заседанията на Съвета. В същото писмо те направили заявка, която потвърждава преразглеждането, съгласно член 7, параграф 2 от Решение 93/731, във връзка с протокола от Съвета по земеделие от 24 и 25 януари 1994 г.
22. С писмо от 17 май 1994 г. Съветът отговорил на ищите по следния начин:

“1. По отношение на документите, свързани с подготовката и заседанията на Съвета по правосъдие и вътрешни работи от 29 и 30 ноември 1993 г. (точки 6 до 11 от вашето писмо от 2 февруари), Съветът счита, че достъп до тези документи не може да бъде разрешен, тъй като те се отнасят пряко до заседанията на Съвета и неговите подготвителни етапи. Ако беше позволил достъп, Съветът би пренебрегнал защитата на поверителността на заседанията си. Въпросните документи съдържат поверителна информация относно позицията, изразена от членовете на Съвета по време на неговите заседания.

Въпреки това, голяма част от информацията, която се съдържа в тези документи, се намира в съобщението за медиите и другите изпратени ви документи. Например, подготвителните документи (точки 6 и 7 във вашето писмо от 2 февруари) отразяваха временна ситуация, предмет на развитие, като окончателните тестове на работната програма на Съвета ви бяха съобщени. По същия начин, основните решения, приети от Съвета по правосъдие и вътрешни работи от 29 и 30 ноември 1993 г., също и списъка на присъствалите министри и членове на Комисията (точки 10 и 11 съответно във вашето писмо от 2 февруари) са отбелязани в съобщението за медиите.

2. Същите съображения за поверителност важат действително за подготвителните доклади и протоколите и отчетите за гласуването в Съветите по социални въпроси от 12 октомври и 23 ноември 1993 г.

(точки 1, 2 и 3 във вашето писмо от 2 февруари), които в действителност не е трябвало да ви бъдат изпращани. Независимо от това, поради факта, че процедурата за предоставяне на обществен достъп до документи на Съвета и нейното практическо приложение са новост, тази информация ви бе изпратена поради административна грешка.

3. Достъп до протоколите от Съвета по земеделие от 24 януари 1994 г. (точка 13 от вашето писмо от 2 февруари) не може да бъде предоставен по същите причини.”

Процедура и заключения на страните

23. Тогава ищците предявили настоящия иск на 19 май 1994 г.
 24. С Определение от 14 декември 1994 г., председателят на втори разширен състав, дал разрешение на датското правителство, на нидерландското правителство и на Европейския парламент за встъпване на страната на ищите.
 25. Писмената фаза на производството приключила на 19 април 1995 г. След изслушването на доклада на съдия-докладчика, Първоинстанционният съд решил да започне устната фаза на производството без подготвително разследване. Той обаче задал въпрос на Съвета и го помолил да представи някои документи, в случай, че съществуват. Съветът уважил това искане.
 26. Съдебното заседание се провело на 5 юли 1995 г. страните представили устно своите аргументи и отговорите на въпросите, поставени от Съда.
 27. Ищите претендират, че Първоинстанционният съд следва:
 - да отмени решението, с което Съветът отказва да им предостави достъп до подготвителните доклади, протоколите и отчетите за присъствието и гласуването от Съвета по правосъдие от 29 и 30 ноември 1993 г.;
 - да отмени Решението от 17 май 1994 г., с което Съветът отказва да им предостави достъп до протоколите от Съвета по земеделие от 24 и 25 януари 1994 г.;
 - да отмени Решението от 17 май 1994 г., с което Съветът отказва да им предостави достъп до подготвителните доклади, протоколите и отчетите за гласуването от Съветите по социални въпроси от 12 октомври и 23 ноември 1993 г.;
 - да нареди на Съвета да плати разходите на ищите съгласно член 87 от Процедурния правилник на Първоинстанционния съд.
- Ищите поискали заповед, която да нареди на Съвета да предостави на Съда пълните аудио записи или стенограми от всички заседания на Съвета и неговите помощни органи, на които е бил обсъждан техният случай и доклада на правната служба на Съвета до КОРЕПЕР/Съвет

(документ 6853/94 JUR 110 от 5 май 1994 г., по-нататък “докладът на правната служба от 5 май 1994 г.”)

28. Съветът претендира, че Съдът следва:

- да отхвърли иска като неоснователен;
- да нареди на ищите да платят разходите по настоящото производство.

29. Датското правителство претендира, че Съдът следва:

- да отмени решенията на Съвета за отказ на достъп;
- да нареди на Съвета да плати разходите.

То също така поискало заповед, която да нареди на Съвета да предостави на Съда доклада на правната служба от 5 май 1994 г.

30. Нидерландското правителство претендира, че Съдът следва:

- да удовлетвори иска.

31. Европейският парламент претендира, че Съдът следва:

- да удовлетвори претенциите на ищите и да отмени решенията на Съвета за отказ.

32. Ищите оспорват решението, което считат, че се съдържа в писмото на Съвета от 17 май 1994 г., с което им се отказва достъп, между другото, до подготвителните доклади, протоколите и отчетите за гласуването от Съветите по социални въпроси от 12 октомври и 23 ноември 1993 г.

33. Независимо от това, на 28 февруари 1994 г., ищите всъщност получават от генералния секретариат на Съвета копие от подготвителните доклади, протоколите и отчетите за гласуването от Съветите по социални въпроси.

34. След това, в неговото писмо от 17 май 1994 г., Съветът изтъкнал, че документите, свързани със Съветите по социални въпроси са били изпратени поради административна грешка. Въпреки това, това сведение целяло само да обясни защо Съветът изпратил документите и не представлявало искане за тяхното връщане.

35. Писмото от 17 май 1994 г. следователно не съдържа решение на Съвета, с което на ищите се отказва достъп до въпросните документи. От тук следва, че техният иск за отмяна на Решението от 17 май 1994 г. е недопустим, доколкото засяга документи, които се отнасят до Съветите по социални въпроси, тъй като решение за отказ за достъп до тях никога не е било приемано от Съвета.

По съществуващото на спора

36. В подкрепа на техния иск, ищците излагат пет правни твърдения, а именно: нарушение на основния принцип на правото на Общността, право за достъп до документите на институциите на Европейския съюз; нарушение на принципа за защита на законните очаквания; нарушение на член 4, параграф 2 от Решение 93/731, доколкото оспорените решения са израз на пълен отказ за предоставяне на достъп до някои видове документи; нарушение на член 7, параграф 3 от Решение 93/731 и на член 190 от Договора доколкото решенията не посочват причините, поради които са приети; и, на последно място, злоупотреба с власт.
37. Независимо от това, преди да се разгледат тези правни твърдения, е необходимо първо да се установят точните дати на решенията, чиято незаконосъобразност се твърди. Ищците претендират отмяна на решението, с което Съветът отказал да им даде достъп до подготвителните доклади, протоколите и отчетите за присъствието и гласуването от Съвета по правосъдие от 29 и 30 ноември 1993 г. и отмяна на Решението от 17 май 1994 г., с което Съветът отказал да им предостави достъп до протоколите от Съвета по земеделие от 24 и 25 януари 1994 г. Те, обаче, не са посочили датата на решението, с което им се отказва достъп до документите относно Съвета по правосъдие.
38. Що се отнася до датата на отказа на Съвета да предостави достъп до протоколите на Съвета по земеделие, ищците поискали предаване на тези документи на 2 февруари 1994 г., но били уведомени, че те не били все още на разположение (вж. точка 17, упомената по-горе). На 14 март 1994 г., ищците подновили това искане. Те не получили отговор в едномесечния срок. На 29 април 1994 г., ищците направили заявка, потвърждаваща преразглеждането относно същите документи. На 17 май 1994 г., в рамките на срока, установен от член 7, параграф 3 от Решение 93/731, Съветът писал на ищците, като им обяснява защо е решил да не им позволи достъп до протоколите на Съвета по земеделие.
39. При тези обстоятелства, трибунала смята, че писмото от 17 май 1994 г. представлява решението, с което се отказва достъп на ищците до протоколите на Съвета по земеделие.
40. Що се отнася до датата на решението на Съвета за отказ на достъп до подготвителните доклади, протоколите и отчетите за присъствието и гласуването от Съвета по правосъдие, трябва да се има предвид, че член 7, параграф 3 от Решение 93/731 предвижда, че всяко решение за отказ на заявка, която потвърждава преразглеждането трябва да бъде прието в едномесечен срок от подаването на такава заявка и, че член 7, параграф 4 предвижда, че липсата на отговор в рамките на едномесечен срок от подаването на заявката, която потвърждава преразглеждането, е равносилно на отказ.
41. Ищците представили утвърдително заявление на 14 март 1994 г., на което Съветът не отговорил до 17 май 1994 г. Следователно Съветът не отговорил на заявлението, което потвърждава преразглеждането в

рамките на срока, установен от член 7, параграф 3 от Решение 93/731 и отказът да се предостави достъп до въпросните документи трябва да се счита за мълчалив отказ, получен един месец след 14 март 1994 г.

42. След като са установени точните дати на решенията за отказ на Съвета, Съдът ще изследва на първо място, третото правно твърдение на ищците.

Аргументи на страните

43. Ищците твърдят, че Съвета направил пълен отказ за предоставяне на достъп до документи, които са свързани с неговите заседания, и твърдят, че този отказ нарушава член 4, параграф 2 от Решение 93/731, който предвижда, че достъп до документ на Съвета “може” да бъде отказан, за да се защити поверителността на неговите заседания. Те смятат, че тази разпоредба предполага, че Съветът трябва внимателно да балансира съответните интереси преди да реши дали да откаже достъп до документи. Те изтъкват, че употребата на пълен отказ се потвърждава от декларацията, направена от датското и нидерландското правителства след заседанието на Съвета от 16 и 17 май 1994 г., което потвърждава, че, според тях Съветът не е направил балансиран интересите преди да реши да откаже тяхната заявка, която потвърждава преразглеждането.
44. Ищците твърдят, че от Кодекса за поведение, приет от Съвета и Комисията, е очевидно, че поверителността на заседанията е само един от интересите, които трябва да се вземат предвид при прилагане на общия принцип за достъп до документи на институциите. Те подчертават, че член 4, параграф 2 от Решение 93/731 трябва да се тълкува, като се има предвид това съображение и добавят, че пълният отказ за достъп до някои документи, с мотива, че се отнасят до заседания на Съвета, чиято поверителност трябва да бъде защитена, както изтъква Съветът в неговото писмо от 17 май 1994 г., нарушава член 4, параграф 2.
45. В отговор на аргумента на Съвета, че достъпът до неговите протоколи би попречил на процес на вземане на решения в Общността, ищците изтъкват, че те не твърдят, че Решение 93/731 им предоставя право на автоматичен достъп до документите на Съвета. Наред с това, те намират аргументът на Съвета за неправдоподобен, тъй като протоколите на Съвета съдържат само изложение на заключенията, постигнати от Съвета, както и официални декларации, правени от делегация, която след това иска те да бъдат включени в протокола. Следователно, малко е вероятно достъпът до протоколите на Съвета да направи публични националните позиции.
46. Съветът твърди, че ищците не са привели доказателства в подкрепа на тяхното твърдение, че Съветът не е направил баланс на съответните интереси и, че ищците, които носят тежестта на доказване, трябва да подкрепят с доказателства техните твърдения.
47. Той твърди, че Решение 93/731 трябва да бъде тълкувано в съответствие с Процедурния правилник на Съвета. Той отбелязва, че Решение 93/731,

което се основава на този правилник, по никакъв начин не им противоречи, а трябва да бъде тълкувано във връзка с тях. Съгласно член 5, параграф 1 от Процедурния правилник, заседанията на Съвета по принцип са защитени срещу разгласяване, макар Съветът да може да реши друго.

48. Съветът отхвърля твърденията на ищите, според които член 4, параграф 2 от Решение 93/731 го е накарал да приеме, че има право да направи пълен отказ, и изтъква, че той има право винаги да използва изключението, предвидено в неговия Процедурен правилник и да реши да разгласи документи, свързани с неговите заседания. Само фактът, че той е решил да не направи това в настоящия случай не може да създаде презумпция, че той не ще го използва в бъдеще.
49. Що се отнася до конкретния отказ в настоящия случай, Съветът твърди, че е направил точна преценка на интересите, които подлежат на балансиране. Той отрича твърдението на ищите, че е нарушил член 4, параграф 2 от Решението, като посочва като негов мотив за отказ на достъп до определен документ фактът, че документът спада към категория документи, които се отнасят до заседания на Съвета, чиято поверителност трябва да бъде запазена.
50. Съветът описва някои детайли на процедурата за приемане на решенията, която довела до въпросния отказ. На 30 март 1994 г. КОРЕПЕР разгледал, между другото, уводна бележка, която съдържа проект на отказ на молбата на ищите, но въпросът не бил поставен на Съвета. На следващо заседание на КОРЕПЕР на 13 април 1994 г., въпросът бил включен в дневния ред на Съвета от 18 и 19 април 1994 г., но в Съвета една делегация поискала тази точка да бъде извадена от дневния ред. Това искане означавало, че Съветът няма да може да спази едномесечния срок, определен в Решение 93/731. На 22 април 1994 г., КОРЕПЕР потвърдил своето предишно решение да покани Съвета да отхвърли молбата на ищите. Въпросът отново бил включен в дневния ред на 16 и 17 май 1994 г., за решаване като "А" точка. Така, на 16 май 1994 г., Съветът решил да отхвърли молбата на ищите. След направено искане от Кралство Дания резултатът от гласуването бил обявен публично.
51. Съветът подчертава, че проектът за отговор на молбата на ищите бил предаден на групата, която подготвя заседанията на КОРЕПЕР I преди да бъде предаден на КОРЕПЕР, макар на практика някои решения да могат да бъдат приемани от Съвета без предварително разглеждане от работна група. Наред с това, решенията, приети като точка "А" от дневния ред на Съвета, не могат да се считат за приети без да им е направена такава пълна преценка както на другите решения на Съвета. Всички заявки, които потвърждават преразглеждането понастоящем редовно се разглеждат от работната група "Информация".
52. За да разясни мотивите, на които се основава принципът на поверителност на неговите заседания, Съветът отбелязва, че той работи

посредством процес на преговори и компромис, по време на който неговите членове свободно изразяват своите национални опасения и позиции. Важно е тези позиции да останат поверителни, особено ако членовете са принудени да се отдалечат от тях за да може да бъде постигнато съгласие, понякога до степен да изоставят националните си инструкции по конкретна точка. Този процес на компромис и преговори е от основно значение за приемането на законодателството на Общността, и би бил накърнен ако делегациите трябваше постоянно да имат предвид факта, че позициите, които заемат, както са записани в протоколите на Съвета, могат по всяко време да бъдат обявени публично чрез предоставяне на достъп до тези документи, според това дали Съветът им е разрешил или не достъп.

53. Съветът посочва, че както в случая на документите, свързани с Съвета по правосъдие от 29 и 30 ноември 1993 г., които прецизират позициите на някои членове на Съвета и които съдържат изявление от един член, така и в случая на протоколите от Съвета по земеделие от 24 януари 1994 г., които се отнасят до детайлни позиции на почти всички членове на Съвета, не е било сметено за подходяща употребата на разпоредбата в Процедурния правилник, която позволява да се направи изключение от принципа за поверителност на заседанията му чрез разгласяване на съответните документи.
54. Съветът отбелязва, че декларацията, направена от датското и нидерландското правителства след заседанието на Съвета от 16 и 17 май 1994 г., в която те посочват, че не е бил извършен сравнителен анализ на съответните интереси, не установява истинността на това изявление, а само свидетелства за съществуването и съдържанието на възгледа на малцинството.
55. Датското правителство отбелязва, че отказът на Съвета в настоящия случай се е основал на факта, че исканите документи се отнасяли пряко до заседанията на Съвета и следователно, били смятани за поверителни. Според становището на датското правителство не била извършена специална оценка на въпросните интереси, въпреки легитимните очаквания на ищците, че това ще бъде направено.
56. В подкрепа на тези аргументи датското правителство посочва декларацията, която направило след заседанието на Съвета от 16 и 17 май 1994 г., в която посочило, че “не е извършен сравнителен анализ, от една страна на интересите на гражданите, които търсят информация, и от друга страна, на критериите за поверителност на заседанията на Съвета, както се изисква, според датското и нидерландското правителства, в случаите, когато Съветът мотивира отказа си с тези определени критерии”. То подчертава факта, че заедно с нидерландското правителство, е гласувало срещу отказването на достъп на ищците.
57. Датското правителство отбелязва, че съгласно член 4, параграф 2 от Решение 93/731, решението за отказ на достъп е факултативно. Това означава, че според него, Съветът трябва да извърши конкретна оценка,

случай по случай и документ по документ, на всяко отделно искане за достъп, т. е. той трябва да приложи “субективен” подход.

58. Нидерландското правителство отбелязва, че съгласно член 4, параграф 2, Съветът има свобода на преценка да откаже искане за достъп до неговите документи. При упражняване на тази свобода на действие, Съветът трябва да направи баланс между интереса на гражданина да получи достъп до документи на Съвета и интереса на Съвета да защити поверителността на своите заседания.
59. Нидерландското правителство твърди, обаче, че в настоящия случай Съветът не е извършил баланс на въпросните интереси, така както се изисквало от него. В тази връзка то се позовава на разискванията в Съвета по повод на искането на ищците и на условията в писмото на Съвета от 17 май 1994 г.
60. Що се отнася конкретно до дискусиите в Съвета, нидерландското правителство се позовава на декларацията, която направило с датското правителство след заседанието на Съвета от 16 и 17 май 1994 г. (вж. параграф 56, упоменат по-горе).
61. Европейският парламент счита, че писмото от 17 май 1994 г. не съдържа елементи, които да подсказват, че Съветът е извършил баланс между интересите на гражданите, които искат достъп до документи и своя интерес да запази поверителността на заседанията си. Според Парламента, този анализ се подкрепя от декларацията, направена от датското и нидерландското правителства след заседанието на Съвета от 16 и 17 май 1994 г.

Констатации на Съда

62. В тълкуването на член 4, параграф 2 от Решение 93/731, първо трябва да се има предвид, че Решение 93/731 е последната от трите мерки, приети през декември 1993 г., която съдържа разпоредби относно прилагането на принципа за прозрачност (вж. точки 5 – 13, упоменати по-горе). От тези три, то е единственият правен инструмент, който се отнася до обществения достъп до документи. Следователно, Решение 93/731 е единственият инструмент, който определя правата на гражданите за достъп до документи; Процедурния правилник на Съвета, от друга страна, уреждат неговите вътрешни механизми на функциониране.
63. Член 1 от Решение 93/731 предвижда, че обществото има достъп до документи на Съвета при условията, определени в това решение и член 4 установява изключенията от този принцип. Съгласно член 4, параграф 1, достъпът до документ на Съвета не се предоставя, когато неговото разгласяване би могло да накърни някои интереси (вж. точка 11, упомената по-горе). Съгласно Член 4, параграф 2, достъп до документ на Съвета “може” да бъде отказан, за да се защити поверителността на заседанията на Съвета.

64. Следователно Съветът е задължен съгласно член 4, параграф 1 да откаже достъп до документи, при наличието на определени обстоятелства. Съгласно член 4, параграф 2, обаче, Съветът разполага със свобода на действие относно това дали да откаже или не на едно искане за достъп до документи, свързани с неговите заседания.
65. Очевидно е както от формулировката на член 4 от Решение 93/731, така и от целта, която се преследва от това решение, а именно да позволи широк достъп до документите на Съвета, че Съветът трябва, при упражняване на своята свобода на действие съгласно член 4, параграф 2, действително да балансира между интереса на гражданите да придобият достъп до неговите документи и собствения интерес да запази поверителността на заседанията си.
66. Наред с това, това тълкуване на член 4, параграф 2 е в съответствие с разпоредбите на Кодекса за поведение (вж. точки 6 и 7, упоменати по-горе), които се предвиждало да бъдат приложени с Решение 93/731.
67. От тук следва, че, всеки път щом бъде поискан достъп до документи, Съветът трябва да направи баланс между интересите, упоменати по-горе и да приеме решение в съответствие с приложимата процедура.
68. Съветът също разполага със свобода на действие според Процедурния правилник, която следва да използва, в случай на нужда, при приемане на своите решения съгласно член 4, параграф 2 от Решение 93/731. Той не може да лиши гражданите от правата им съгласно член 4, параграф 2 от Решение 93/731, като не използва свободата си на действие според член 5, параграф 1 от Процедурния правилник.
69. След като е определено приложното поле на член 4, параграф 2, следва да се прецени дали в настоящия случай Съветът е упражнил свободата си на действие в съответствие с тази разпоредба.
70. Ищците, датското правителство, нидерландското правителство и Европейският парламент поддържат, че Съветът е отказал автоматично искането на ищците, доколкото въобще не е направил баланс на съответните интереси преди да заключи, че достъпът до въпросните документи трябва да бъде отказан. В подкрепа на това твърдение те се позовават, между другото, на писмата на Съвета от 28 февруари и 17 май 1994 г. (вж. точки 15 - 18 и 22, упоменати по-горе) и на декларацията на датското и нидерландското правителства след съдебното заседание на Съвета от 16 и 17 май 1994 г. (вж. точка 56, упоменато по-горе).
71. В пета точка на писмото от 28 февруари 1994 г., Съветът отказал достъпа до документи относно Съвета по правосъдие от 29 и 30 ноември 1993 г. с мотива, че те "пряко се отнасят до заседанията на Съвета и не могат да бъдат разгласени, съгласно Процедурния правилник".

72. В писмото си от 17 май 1994 г., Съветът потвърдил своя отказ да предостави достъп на ищците до исканите документи с мотива, че те “се отнасят пряко до заседанията на Съвета и неговите подготвителни етапи. Ако беше позволил достъп, Съветът би пренебрегнал защитата на поверителността на заседанията си. Въпросните документи съдържат поверителна информация относно позицията, изразена от членовете на Съвета по време на неговите заседания” (вж. целия текст на писмото от 17 май 1994 г. в точка 22, упомената по-горе).
73. Тези две писма свидетелстват, че Съветът, като отговаря на искането на ищците, не се е съобразил със задължението да направи баланс на съответните интереси, установено в член 4, параграф 2 от Решение 93/731. Формулировките на тези писма показват, че Съветът преценил, от една страна, че е бил длъжен да откаже достъп до въпросните документи, защото те се отнасяли до заседанията му и, от друга страна, че предоставянето на документите, искани от ищците, би представлявало нарушение на Процедурния правилник, и по-специално на член 5 от тях. Неправилното тълкуване на релевантните разпоредби, извършено от Съвета, е представено, наред с това, от изразите, използвани в писмото от 28 февруари 1994 г.: “Не мога да ви изпратя тези документи, тъй като те... не могат... да бъдат предоставени” и след това в писмото от 17 май 1994 г.: “... достъп до тези документи не може да бъде разрешен...”, което показва, че Съветът е смятал, че няма възможност да предостави исканите документи.
74. Заключениеята на Съда в тази насока се подсилват от декларацията, направена от датското и нидерландското правителства след заседанието на Съвета от 16 и 17 май 1994 г., на което било взето решението за отказ за предоставяне на достъп на ищците до исканите документи. Според тази декларация, не е извършен сравнителен анализ в Съвета, от една страна, на интересите на гражданите, които търсят информация, и от друга страна, на интереса на Съвета за запазване поверителността на неговите заседания (вж. точка 56, упомената по-горе).
75. Наред с това, в отговор на въпроса, поставен от Съда в съдебното заседание, датското правителство уточнило, че дискусиите, които се състояли в работната група и в КОРЕПЕР, не включвали конкретна преценка на съответните интереси, а се отнасяли изключително до процедурни въпроси, до това дали исканията биха могли да бъдат отхвърлени автоматично и дали би могъл да бъде приет субективен подход.
76. Съветът твърдял, че декларацията, направена от датското и нидерландското правителства след заседанието на Съвета от 16 и 17 май 1994 г. е само свидетелство съществуването на възглед на малцинството. Съдът не може да приеме този анализ. Изразеният възглед наистина е на малцинството, но декларацията съдържа подробности относно начина, по който е било обсъдено приемането на оспорваните решения. Тези подробности нямат връзка с това дали има малцинство или мнозинство.

Независимо от това, те хвърлят светлина върху фактическия въпрос, който Съдът трябва да реши.

77. Когато тези детайли бяха представени пред Съвета, той не посочил никакви конкретни доказателства, които да ги опровергават и да установят, че той е направил оценка на съответните конкуриращи се интереси. Той се ограничил само до представянето на определена информация за протичането на процедурата, водеща до отхвърляне на въпросните решения и потвърдил, че исканията на ищците са били обсъдени от различни органи на Съвета.
78. При тези обстоятелства, трябва да се приеме, че по отношение на исканията за достъп до документите, свързани със Съветите по правосъдие и земеделие, Съветът не упражнил свободата си на действие в съответствие с релевантните разпоредби, така както те са тълкувани от Съда (вж. точка 65, упомената по-горе).
79. Следователно, третото правно твърдение трябва да бъде прието.
80. От това следва, че оспорваните решения трябва да бъдат отменени, без да е необходимо да бъдат изследвани останалите правни твърдения, посочени от ищците, нито да се постановява, както относно искането на ищците на Съвета да бъде наредено да предостави на Съда пълните аудио записи или стенограми от всички заседания на Съвета и неговите помощни органи, на които е бил обсъждан техният случай, така и относно искането на ищците и на датското правителство, на Съвета да бъде наредено да предостави на Съда доклада на правната служба от 5 май 1994 г.

По съдебните разноски

81. Съгласно член 87, параграф 2 от Процедурния правилник на Първоинстанционния съд, на страната, загубила спора, следва да бъде наредено да плати разходите, в случай, че страната, спечелила спора е заявила подобна претенция. Тъй като Съветът загубил спора по същество и ищците заявили разходите, на ответника трябва да бъде наредено да плати разходите. Съгласно член 87, параграф 4 от Правилника, държави-членки и институции, които са встъпили в производството поемат своите разходи. Следователно, Кралство Дания, Кралство Нидерландия и Европейският парламент, които встъпили в производството в подкрепа на ищците, трябва да поемат своите разходи.

По изложените съображения, Първоинстанционният съд (втори разширен състав), реши:

- 1. Отменя решението на Съвета, което представлява мълчалив отказ на ищците за достъп до подготвителните доклади, протоколите и отчетите за присъствието и гласуването на Съвета по правосъдие от 29 и 30 ноември 1993 г. и решението, което се съдържа в писмото на Съвета от 17**

май 1994 г. за отказ на достъп до протоколите от Съвета по земеделие от 24 и 25 януари 1994 г.

2. Отхвърля останалата част от иска.

3. Нареща на Съвета да плати разходите.

4. Нареща на Кралство Дания, Кралство Нидерландия и Европейският парламент да поемат своите разходи.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 19 октомври 1995 година.

Подписи