

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

30 април 1996 година*

„Иск за отмяна – Правила относно обществения достъп до документи на Съвета”

По дело С-58/94

Кралство Нидерландия, за което се явяват г-н А. Vos, правен съветник в Министерството на външните работи и г-н J. W. de Zwaan, помощник правен съветник в същото министерство, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург в седалището на посолството на Нидерландия, 5 rue C. M. Spoo,

ищец

подпомаган от

Европейския парламент, за който се явяват г-н G. Garzón Clariana, правен съветник, г-н С. Pennera и г-жа E. Vandebosch, членове на правната служба, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург в генералния секретариат на Европейския парламент, Kirchberg,

въстъпила страна

срещу

Съвета на Европейския съюз, за който се явяват г-н J.-P. Jacqué, директор на правната служба и г-н G. Houttuin, член на правната служба, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург при г-н В. Eynard, директор на дирекцията по правните въпроси на Европейската инвестиционна банка, 100 Boulevard Konrad Adenauer,

Ответник,

подпомаган от

Комисията на Европейските общности, за която се явяват г-н P. Van Nuffel и г-н S. Van Raerenbusch, членове на правната служба, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург при г-н С. Gómez de la Cruz, член на правната служба, Centre Wagner, Kirchberg,

и от

Френската република, за която се явяват г-жа С. de Salins, заместник-директор в дирекцията по правни въпроси на Министерството на външните работи, и г-н Н. Renié, секретар по външните работи в същата дирекция, в качеството на представители,

въстъпили страни

* Език на производство то: нидерландски.
61994J0058 – ЦПР - финализиран

с предмет иск за отмяна на Решение 93/731/ЕО на Съвета от 20 декември 1993 г. относно обществения достъп до документи на Съвета (ОВ L 340, стр. 43), на член 22 от Процедурния правилник на Съвета, така както е бил приет с Решение 93/662/ЕО на Съвета от 6 декември 1993 г. (ОВ L 304, стр. 1), и на Кодекса за поведение (93/730/ЕО) относно обществения достъп до документи на Съвета и на Комисията (ОВ L 340, стр. 41), доколкото този акт трябва да се разглежда като акт с правни последици,

СЪДЪТ,

в състав : г-н G. C. Rodríguez Iglesias, председател, г-н С. N. Kakouris, г-н D. A. O. Edward, г-н J.-P. Puissochet и г-н G. Hirsch, председатели на състав, г-н G. F. Mancini, г-н F. A. Schockweiler, г-н J. C. Moitinho de Almeida (докладчик), г-н P. J. G. Картеун, г-н С. Gulmann, г-н J. L. Murray, г-н P. Jann, г-н Н. Ragnemalm, г-н L. Sevón и г-н M. Wathelet, съдии,

генерален адвокат : г-н G. Tesauero,

секретар : г-н Н. А. Rühl, главен администратор

като взе предвид доклада за съдебното заседание,

като изслуша пледоариите на страните в съдебното заседание на 10 октомври 1995 г., на което за Кралство Нидерландия се явява г-н М. А. Fierstra, помощник-правен съветник в Министерството на външните работи, в качеството на представител, за Европейския парламент се явяват г-н С. Pennera и г-жа Е. Vandenbosch, за Съвета се явява г-н J.-P. Jacqué и г-н G. Houttuin, за Комисията, се явява г-н P. Van Nuffel и за френското правителство се явява г-н J.-F. Dobelle, заместник-директор в дирекцията по правните въпроси на министерството на външните работи, в качеството на представител,

като изслуша заключението на генералния адвокат в съдебното заседание на 28 ноември 1995 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С искова молба, постъпила в секретариата на Съда на 10 февруари 1994 г., Кралство Нидерландия, на основание член 173 от Договора за ЕО, е поискало отмяната на Решение 93/731/ЕО на Съвета от 20 декември 1993 г. относно обществения достъп до документи на Съвета (ОВ L 340, стр. 43), на член 22 от Процедурния правилник на Съвета, така както е бил приет с Решение 93/662/ЕО на Съвета от 6 декември 1993 г. (ОВ L 304, стр. 1) и на Кодекса на поведение (93/730/ЕО) относно обществения достъп до документи на Съвета и на Комисията (ОВ L 340, стр. 41, по-долу „Кодекс на поведение”), доколкото този акт може да се счита за акт с правни последици.

2. Според декларацията относно правото на достъп до информация (ОВ 1992, С 191, стр. 101), която е дадена като приложение (№ 17) към заключителния акт на Договора за Европейския съюз, подписан в Маастрихт на 7 февруари 1992 г., „Конференцията смята, че прозрачността на процеса по вземане на решения укрепва демократичния характер на институциите, както и доверието на обществото към администрацията. Ето защо, Конференцията препоръчва Комисията да представи на Съвета, най-късно през 1993 г., доклад за мерките,

61994J0058 – ЦПР - финализиран

насочени към разширяване на обществения достъп до информацията, с която разполагат институциите”.

3. По време на срещата на държавните или правителствени ръководители на държавите-членки, състояла се в Бирмингам на 16 октомври 1992 г., Европейският съвет, след задълбочена дискусия относно начина за доближаване на Общността до нейните граждани, е приел една декларация, озаглавена „Декларация от Бирмингам – Общност близка до своите граждани”. В тази декларация Европейският съвет е натоварил министрите на външните работи да предложат пред Европейския съвет в Единбург през м. декември 1992 г., „средствата, чрез които да бъде направена работата на институциите на Общността прозрачна, включително възможността за известна прозрачност на разискванията в Съвета”. Той е поискал, освен това „от Комисията да довърши благополучно (преди началото на следващата година) работата си върху подобряването на обществения достъп до информацията, с която другите институции на Общността и тя самата разполагат”. (*Бюлетин на Европейските общности*, 10-1992, стр. 9, приложение I). По време на срещата на държавните или правителствените ръководители на държавите-членки, която се е състояла в Единбург на 12 декември 1992 г., Европейският съвет отново е отправил поканата, която е отправил към Комисията в Бирмингам (*Бюлетин на Европейските общности*, 12-1992, стр. 10, точка I.5).

4. В отговор на тази покана, Комисията е приела, на 5 май 1993 г., Съобщение 93/С 156/05, озаглавено „Общественият достъп до документите на институциите” (ОВ 1993, С 156, стр. 5). В това съобщение, Комисията, по-конкретно е предложила да се възприеме като общ принцип, че достъпът до документите на институциите би трябвало да бъде разрешен, с известни изключения. Тя е предложила, освен това, известен брой минимални условия и основни принципи за да бъде реализирана политиката на достъп до документите. И накрая, Комисията е поканила другите институции да сътрудничат за това развитие и е предложила тази политика да приеме формата на споразумение между институциите.

5. В приложение II към нейното Съобщение 93/С 166/04 от 2 юни 1993 г., озаглавено „Прозрачност в Общността” (ОВ С 166, стр. 4), Комисията развива основните принципи и условия за достъп до документите, за да разиска по-нататък върху тях с другите институции.

6. По време на срещата на държавните или правителствени ръководители на държавите-членки, която се е състояла в Копенхаген на 22 юни 1993 г., Европейският съвет е поканил „Съвета и Комисията да продължат работата си на основата на принципа, според който гражданите трябва да имат възможно най-пълнен достъп до информация. Целта би трябвало да бъде всички необходими мерки да бъдат въведени преди края на 1993 г.” (*Бюлетин на Европейските общности*, 6-1993, стр. 16, точка I.22).

7. Именно в този контекст Съветът и Комисията са приели, на 6 декември 1993 г., съвместно Кодекса на поведение, който изброява принципите за обществен достъп до документите, които се намират у тях, като се съгласяват, че всяка от двете институции ще въведе тези принципи преди 1 януари 1994 г., със специални нормативни разпоредби.

8. Същия ден, Съветът е приел Решение 93/662, за приемане на неговия процедурен правилник, в който, във варианта в сила от 7 декември 1993 г., се 61994J0058 – ЦПР - финализиран

съдържа един член 22, според който „Условията, при които обществото има достъп до документите на Съвета, чието разпространение няма сериозни или вредоносни последици се определят от него”.

9. С Решение 93/731, Съветът, на основание член 151, параграф 3 от Договора за ЕО, който го овластява да приеме своя Процедурен правилник, и член 22, посочен по-горе, е приел разпоредби за да гарантира прилагането на прогласените в Кодекса на поведение принципи. Това решение, съобразно с член 10, е влязло в сила на 1 януари 1994 г.

10. Член 1, параграф 1 на Решение 93/731 прогласява, че има обществен достъп до документите на Съвета, при условията предвидени в него. Според параграф 2 от тази разпоредба, под документ на Съвета трябва да се разбира „всеки писан текст, съдържащ съществуващи данни, притежавани от тази институция, независимо от носителя, на който той е записан, като се държи сметка за разпоредбата на член 2, параграф 2”. Последният разпорежда, че когато исканият документ има за автор едно физическо или юридическо лице, една държава-членка, една друга институция или орган на Общността или която и да е друга национална или международна структура, искането трябва да бъде отправено директно до неговия автор. Изискванията за форма, в която едно искане трябва да бъде представено са описани в член 2, параграф 1. Член 3 уточнява, че достъпът се осъществява или чрез преглед на място на искания документ, или чрез издаване на копие от този документ.

11. Член 4, параграф 1 изброява мотивите, поради които достъпът до документ на Съвета не може да бъде разрешен. Това е така когато „неговото разпространение би могло да навреди на

- защитата на обществения интерес (обществената сигурност, международните отношения, валутната стабилност, съдебни процедури, дейности по инспектиране и разследване),

- защитата на личността и на личния живот,

- защитата на търговски и индустриални тайни,

- защитата на финансови интереси на Общността,

- защитата на поверителността, поискана от физическото или юридическо лице, което е доставило някое от информацията, която се съдържа в документа, или изисквана от законодателството на държавата-членка, която е доставила едно от тези сведения.”

Член 4, параграф 2, разрешава между другото на Съвета да отказва достъпа до даден документ за да запази тайната на разискванията в тази институция.

12. Членове 5 - 7 се отнасят до определянето на органа, овластен да отговори на едно искане за достъп, до срока и формата, в която отговорът трябва да бъде даден, както и до последиците свързани с него. В случай на окончателно отхвърляне на едно искане, заинтересуваният се информира за съдържанието на разпоредбите на членове 138д и 173 от Договора относно, съответно условията за сезиране на медиатора и контрола за законността на актовете на Съвета от Съда на ЕО. Липсата на отговор е равнозначна на решение за отказ.

13. Според член 8, Решение 93/731 се прилага без да накърнява разпоредбите относно защитата на класифицираната информация.

Относно участието на Европейския парламент

14. Съветът иска, като основно искане, участието на Парламента, в подкрепа на исканията на нидерландското правителство да бъде обявено за недопустимо, в неговата цялост, тъй като то е имало основно за предмет твърдяното нарушение на принципа на прозрачност на законодателната работа и се отнасяло до съдържанието на правилата за достъп до документите на Съвета, както и до някои условия за приложението им, докато доводите на правителството ищец са се състояли в това да твърди, че мерките, взети от Съвета излизат от рамките на вътрешната организация на тази институция и имат за предмет да произведат правни последици извън тази рамка.

15. Субсидиарно, Съветът иска участието на Парламента да бъде само обявено за недопустимо доколкото то няма същия предмет като молбата на нидерландското правителство и то се основава на различни мотиви.

16. Тези доводи не могат да бъдат възприети.

17. Тезата на Парламента се изразява по същество в това да твърди, че като основава уредбата относно обществения достъп до документите, които се намират у него, на своята вътрешноорганизационна компетентност, Съветът си е присвоил правото да определя в каква степен законодателната дейност е обществено достъпна и следователно е злоупотребил с правомощията, които му признава член 151, параграф 3 от Договора.

18. В това отношение, Парламентът изтъква, че ако институциите са компетентни да вземат подходящите мерки за вътрешна организация с оглед осигуряването на тяхното добро функциониране, както и доброто протичане на техните процедури, принципът на прозрачността на законодателния процес и достъпа до законодателните документи, който той предполага представляват основни условия на демокрацията и не биха могли, при това положение да се разглеждат като изцяло вътрешноорганизационни въпроси за институциите. В този контекст, Парламентът припомня демократичния характер на правния ред на Общността. Изискването за прозрачност представлявало, между другото, един общ принцип, общ за конституционните традиции на държавите-членки, прогласен от правото на Общността. И накрая, правото на информация, чиято последица е достъпът до документите, представлява едно основно право на човешката личност, признато от различни международни актове.

19. Освен това, Решение 93/731 и Кодексът на поведение, пренебрегвали изискванията присъщи на принципа на прозрачността на законодателната дейност и на правото на достъп до законодателните документи, което потвърждавало, че Съветът е третираше като въпрос на вътрешна организация правната уредба на един основен принцип и следователно е излязъл извън рамките на компетентността, която му предоставя член 151, параграф 3 от Договора. Така, възможността за Съвета, предвидена в член 4 от Решение 93/731, да откаже всякакъв достъп до даден законодателен документ, за да защити своя интерес свързан с тайната на неговите разисквания, изпразвала общия принцип, прогласен в член 1, от неговото съдържание и нарушавала принципа на прозрачността на законодателната дейност, така както е гарантиран в държавите-членки. Същите възражения биха могли да бъдат направени и срещу член 7 от 61994J0058 – ЦПР - финализиран

същото решение, който в случай на изричен отрицателен отговор или в случай на липса на отговор, приравнена на изричен отказ, ограничава искащия сведения в рамките на един срок за да потвърди искането си, с молба целяща преразглеждане на това становище. Една такава разпоредба по естеството си лишавала гражданина, по чисто формални съображения, от едно основно право на плуралистичната демокрация. И накрая, като забранява възпроизвеждането или разпространяването на искания документ с търговска цел чрез директна продажба, без предварително разрешение на генералния секретар, член 3, параграф 3 от Решение 93/731, е имал за последица ограничаването на последващото използване на законодателните и следователно, публични документи, поставяйки ги просто извън търговския оборот.

20. Добре е да се припомни, в това отношение, че според член 37, алинея четвърта от Статута на Съда на ЕО, „Заклученията от исковата молба за встъпване не могат да имат друг предмет освен подкрепяне на заключенията на една от страните”.

21. Въпреки че участието на Парламента се основава на аргументи отчасти различни от тези, представени от правителството ищец, както се установява от точки 17 - 19 от настоящото решение, Парламентът цели, чрез тези аргументи, да покаже, както това правителство, че Съветът, като се основава на спорната уредба на член 151, параграф 3 от Договора, е превишил правомощията си относно вътрешната организация, предоставени му от тази разпоредба.

22. Тъй като има за предмет поддържането на исканията на една от страните по спора, участието трябва, следователно да бъде прието за допустимо.

По иска

Относно Кодекса на поведение

23. Правителството ищец смята, че Кодексът на поведение не е акт с правни последици, тъй като това не е акт по смисъла на член 189 от Договора за ЕО, нито акт, предвиден другаде в Договорите, а един текст с политически характер, в който са описани политически споразумения сключени между Комисията и Съвета. Нидерландското правителство уточнява, все пак, че при условие че Кодексът бъде определен за самостоятелно решение, произвеждащо правни последици, той би трябвало да бъде отменен, доколкото, противно на изискванията на член 190 от Договора за ЕО, той не посочва своята правна основа.

24. Следва да се припомни, че според практиката на Съда (вж. по-специално, Решение от 29 юни 1995 г. по дело Испания/Комисия, C-135/93, Recueil стр. I-1651, точка 20), искът за отмяна е открит по отношение на всички разпоредби, приети от институциите, независимо от естеството и формата им, които са насочени към постигане на определени правни последици.

25. Всъщност, както следва по-специално от преамбюла и от предпоследната алинея от Кодекса на поведение, озаглавена „Привеждане в действие”, този кодекс отразява споразумението между Комисията и Съвета относно принципите, които ще трябва да уреждат достъпа до документите на тези две институции, като същевременно приканва последните, да въведат тези принципи посредством специални нормативни разпоредби.

26. При това положение, Кодексът на поведение само дава предварителна представа за бъдещите решения предназначени, противно на кодекса да произведат правни последици. Наистина, очертавайки основните линии, въз основа на които двете институции ще приемат мерките относно поверителността и предоставянето на досиетата, които се намират у тях, Кодексът отговаря на грижата на Съвета и на Комисията да предотвратят съществени разминавания в тяхната последваща практика в тази област.

27. Когато става въпрос за един акт, който е израз на едно обикновено доброволно съгласуване, и който следователно сам по себе си не е предназначен да произведе правни последици, иска трябва да бъде отхвърлен като недопустим, доколкото той е насочен срещу Кодекса на поведение.

Относно Решение 93/731

28. Нидерландското правителство изтъква, на първо място, че Съветът неправилно е приел, като правна основа на Решение 93/731 членове 151, параграф 3 от Договора и член 22 от неговия Процедурен правилник, които се отнасят единствено до неговата вътрешна организация.

29. Всъщност, според нидерландското правителство, спорното решение излиза много извън сферата на приложение на правилата за вътрешната организация и управление на Съвета и представлява акт, целящ изрично да породи правни последици по отношение на гражданите. Правителството ищец отбелязва, в тази връзка, че общественият достъп до документите на Съвета е основният принцип на Решението (член 1), и че правните последици могат да се породят за частните лица, именно когато бъдат подадени конкретни искания за достъп до един документ (член 2), когато тези искания бъдат отхвърлени (член 4) и поради възможностите за обжалване на решенията, отказващи достъп до даден документ (член 7).

30. Независимо че приема, че вътрешни мерки по изключение могат да имат правни последици, нидерландското правителство смята, че когато, както в случая, самият предмет на уредбата е да породи права за частните лица, тази уредба не би могла да бъде приета въз основа на разпоредби, овластяващи Съвета да приема мерки свързани с неговите вътрешна организация и функциониране.

31. В това отношение, нидерландското правителство отбелязва, че в молбата си за встъпване, Парламентът с основание набляга на демократичния характер на правния ред на Общността и на факта, че прозрачността представлява една основна характеристика на един демократичен режим. Това потвърждавало, че Съветът погрешно е определил като въпрос на вътрешна организация, това, което в действителност представлява едно основно право, а именно правото на обществен достъп до информация, чиято уредба трябва да бъде придружена от необходимите гаранции.

32. На второ място, нидерландското правителство изтъква, че поради значението на въпроса предмет на разглежданата уредба, което води до необходимостта да бъде осигурено участието на Парламента, начинът на действие на Съвета, изразяващ се в това да уреди въпроса за прозрачността на администрацията чрез сътрудничество между две институции, без Парламента, пренебрегва също равновесието на институциите определено в член 4 от Договора за ЕО.

33. Доводите на нидерландското правителство не могат да бъдат приети.
34. Следва да се отбележи от самото начало, както е подчертал генералният адвокат, в точки 14 и 15 от заключението си, че вътрешноправната уредба на повечето държави-членки, общо взето, вече прогласява, като конституционен или законодателен принцип, правото на обществен достъп до документите, притежавани от публичните органи.
35. Към това се добавя и фактът, че в рамките на Общността, значението на това право отново е било потвърдено няколко пъти и по-специално в декларацията относно правото на достъп до информация, включена като приложение (№ 17) към заключителния акт на Договора за Европейския съюз, който свързва това право с демократичния характер на институциите. Освен това, както се установява от точки 3 и 6 от настоящото решение на Съда, Европейският съвет няколко пъти е приканил Съвета и Комисията да приложат това право.
36. Именно за да се съобрази с това развитие, което показва едно постепенно утвърждаване на правото на достъп на частните лица до документите, притежавани от публичните органи, Съветът е счел за необходимо да измени правилата за своята вътрешна организация, основани дотогава на принципа на тайната.
37. Следва да се приеме, че докато законодателят на Общността не приеме една обща уредба за правото на обществен достъп до документите, притежавани от институциите на Общността, те трябва да вземат мерките, имащи за предмет обработването на такива искания по силата на правомощията им, свързани с вътрешната им организация, които ги овластяват да вземат подходящи мерки, за да осигурят тяхното вътрешно функциониране в интерес на една добра администрация.
38. Фактът, че Решение 93/731 има правни последици по отношение на трети лица, не би могъл да постави под съмнение квалифицирането му като мярка от вътрешен характер. Наистина, няма никаква пречка, една уредба свързана с вътрешната организация на работата на една институция да породии такива последици (вж. в този смисъл, по-специално, Решение от 7 май 1991 г. по дело *Накајима/Съвет*, C-69/89, *Recueil* стр. I-2069, точки 49 и 50, и Решение от 15 юни 1994 г. по дело *Комисия/BASF* и др., C-137/92 P, *Recueil* стр. I-2555, точки 75 и 76).
39. Поради това, при сегашното състояние на правото на Общността, Съветът е овластен да приема мерки, целящи да отговорят на исканията за достъп до документите, които притежава.
40. След като Съветът е могъл по този начин валидно да приеме Решение 93/731 на основата на член 151, параграф 3 от Договора, той не е, противно на твърденията на нидерландското правителство, заобиколил една специално предвидена от Договора процедура, за да бъдат взети предвид конкретните обстоятелства, така че той не е злоупотребил с власт (вж. по-специално, Решение от 13 юни 1995 г. по дело *Парламент/Комисия*, C-156/93, *Recueil* стр. I-2019).
41. Колкото до основанието, основано на нарушаването на принципа на равновесието между институциите, достатъчно е да се отбележи, че доколкото спорното решение е част от актовете, които Съветът е овластен да взема въз основа на правомощията си за вътрешна организация, обстоятелството, че тази

институция не е приобщила Парламента към неговото приемане, не би могло да засегне прерогативите на последния, между които фигурира, в случаите, предвидени от Договорите, неговото участие в процеса на изработване на нормативните актове (вж. по-специално, Решение от 22 май 1990 г. по дело Парламент/Съвет, С-70/88, Recueil стр. I-2041, точки 21 и 28).

Относно член 22 от Процедурния правилник на Съвета

42. Нидерландското правителство твърди, че предметът на член 22 от Процедурния правилник, така както е изменен, излиза много извън рамките на правилата за вътрешна организация на Съвета, така че той не би могъл да бъде част от една съвкупност от разпоредби, които са насочени единствено да обявят правилата за вътрешната организация и управление на една институция. При това положение, Съветът е нарушил член 151, параграф 3 от Договора за ЕО, член 30, параграф 3 от Договора за ЕОВС и член 121, параграф 3 от Договора за ЕОАЕ, или най-малкото е злоупотребил с властта, която му предоставят тези разпоредби.

43. Този довод не може да бъде приет. Достатъчно е, по този въпрос да се вземат предвид точки 34 и 39 от настоящото решение на Съда, от които се установява, че спорните мерки спадат към тези, които една институция е, при сегашното положение на правото на Общността, овластена да вземе, в рамките на своето право на самоорганизиране.

44. От всички изложени по-горе съображения следва, че искането трябва да бъде отхвърлено.

По съдебните разноски

45. Според член 69, параграф 2 от Процедурния правилник, всяка страна, която изгуби делото се осъжда да заплати съдебните разноски, ако има направено искане в този смисъл. Тъй като доводите на Кралство Нидерландия бяха отхвърлени и Съветът е поискал то да бъде осъдено да заплати съдебните разноски, следва тази държава да се осъди да заплати съдебните разноски. На основание параграф 4, алинея първа от този член, Френската република, Европейският парламент и Комисията на Европейските общности, които са встъпили страни по спора, ще заплатят собствените си съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът реши :

1. Отхвърля иска.

2. Осъжда Кралство Нидерландия да заплати съдебните разноски .

3. Френската република, Европейският парламент и Комисията на Европейските общности ще заплатят собствените си съдебни разноски.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 30 април 1996 година.

Подписи