

РЕШЕНИЕ НА ПЪРВОИНСТАНЦИОННИЯ СЪД (четвърти разширен състав)

17 юни 1998 година*

„Достъп до информация – Решение 93/731/ЕО на Съвета– Отхвърляне на искане за предоставяне на достъп до документи на Съвета – Иск за отмяна – Допустимост – Дял VI на Договора за Европейския съюз – Обхват на изключението, свързано със защита на обществената сигурност – Поверителност на производствата на Съвета – Изложение на мотивите – Публикуване на защитата в Интернет – Злоупотреба с процедурата”

По дело T-174/95,

Svenska Journalistförbundet, сдружение, регистрирано по шведското право, установено в Стокхолм, представлявано от г-н Onno W. Brouwer, от Адвокатска колегия, Амстердам, и г-н Frédéric P. Louis, от Адвокатска колегия, Брюксел, подпомагани от г-жа Deirdre Curtin, професор в Университета в Utrecht, със съдебен адрес в Люксембург – кантората на адв. Loesch и Wolter, 11 Rue Goethe,

ищец,

подпомагано от:

Кралство Швеция, представлявано от г-жа Lotty Nordling, генерален директор на Правната служба на Министерството на външните работи, в качеството на представител,

Кралство Дания, представлявано от г-н Peter Biering, началник на отдел в Министерството на външните работи, и г-н Laurids Mikælsen, посланик, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург, датското посолство, 4 Boulevard Royal,

и

Кралство Нидерландия, представлявано от г-н Marc Fierstra и г-н Johannes Steven van den Oosterkamp, правни съветници, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург, нидерландското посолство, 5 Rue С.М. Spoo,

встъпили страни,

срещу

Съвета на Европейския съюз, представляван от г-н Giorgio Maganza и г-н Diego Canga Fano, правни съветници, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург – кантората на г-н Alessandro Morbilli, управител на Дирекцията по правни въпроси на Европейската инвестиционна банка, 100 Boulevard Konrad Adenauer,

ответник,

* Език на производството: английски.

подпомаган от:

Френската република, представлявана от г-жа Catherine de Salins, помощник-директор в Правната дирекция в Министерството на външните работи, и г-н Denys Wibaux, секретар по външните работи в същото министерство, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург – френското посолство, 8B Boulevard Joseph II,

и

Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, представлявано от г-н John Collins, от Правния отдел на Министерството на финансите, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург – посолството на Обединеното кралство, 14 Boulevard Roosevelt,

встъпили страни,

с предмет иск за отмяна на Решение на Съвета от 6 юли 1995 г. за отказ за предоставяне на достъп на ищеца до някои документи, свързани с Европейската полицейска служба (Европол), поискано по Решение 93/731/ЕО на Съвета от 20 декември 1993 г. относно обществения достъп до документите на Съвета (ОВ 1993 г., L 340, стр. 43),

ПЪРВОИНСТАНЦИОННИЯТ СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ
(четвърти разширен състав),

в състав: г-н К. Lenaerts, председател, г-жа Р. Lindh, г-н J. Azizi, г-н J.D. Cooke и г-н М. Jaeger, съдии,

секретар: Н. Jung,

като взе предвид писмената фаза на производството и впоследствие заседанието от 17 септември 1997 г.,

постанови настоящото

Решение

1. В заключителния акт на Договора за Европейски съюз (наричан по-нататък „Договор за ЕС“), подписан в Маастрихт на 7 февруари 1992 г., държавите-членки са включили Декларация (№ 17) относно правото на достъп до информация, формулирана така:

„Конференцията счита, че прозрачността на процеса за вземане на решения укрепва демократичния характер на институциите и общественото доверие в администрацията. Конференцията съответно препоръчва Комисията да внесе в Съвета не по-късно от 1993 г. доклад относно мерките, които трябва да бъдат предприети за подобряване на достъпа на обществеността до информацията, която имат институциите.“

2. На 8 юни 1993 г. Комисията е публикувала Съобщение 93/С 156/05 относно обществения достъп до документи на институциите (ОВ 1993 г., С 156, стр. 5), което е внесено в Съвета, Парламента и Икономическия и социалния комитет на 5 май 1993 г. На 17 юни 1993 г. тя е публикувала Съобщение 93/С 166/04 относно откритостта в

Общността (ОВ 1993 г., С 166, стр. 4), което също така е внесено в Съвета, Парламента и Икономическия и социален комитет на 2 юни 1993 г.

3. На 6 декември 1993 г. Съветът и Комисията са одобрили Кодекс за поведение относно обществения достъп до документите на Съвета и на Комисията (ОВ 1993 г., L 340, стр. 41, по-нататък „Кодекса за поведение“), като всяка институция се е ангажирала да предприеме мерки за прилагане на изложените в него принципи преди 1 януари 1994 г.

4. За изпълнение на този ангажимент Съветът е приел на 20 декември 1993 г. Решение 93/731/ЕО относно обществения достъп до документите на Съвета (ОВ 1993 г., L 340, стр. 43, по-нататък „Решение 93/731“), чиято цел е прилагане на принципите, установени с Кодекса за поведение. Той е приел това решение на основание на член 141, параграф 3 от Договора за ЕО, който гласи, че „Съветът приема процедурния си правилник“.

5. Член 1 от Решение 93/731 гласи:

„1. Обществеността получава достъп до документите на Съвета при условията, определени в настоящото решение.

2. „Документ на Съвета“ означава всеки писмен текст, независимо от неговия носител, съдържащ определени данни, с които Съветът разполага, при условията на член 2, параграф 2.“

6. Член 2, параграф 2 предвижда, че исканията за предоставяне на достъп на документи, чийто автор не е Съветът, трябва да бъдат отправяни пряко до автора.

7. Член 4, параграф 1 от Решение 93/731 гласи:

„Не се предоставя достъп до документ на Съвета, когато неговото разкриване би могло да навреди на:

- защитата на обществен интерес (обществена сигурност, международните отношения, паричната стабилност, съдебни производства, проверки и разследвания),

- защитата на физическо лице и на неприкосновеността,

- защитата на търговска и индустриална тайна

- защитата на финансовите интереси на Общността,

- защитата на поверителността, когато това е поискано от физическо или юридическо лице, което е предоставило дадена информация, съдържаща се в документа, или когато това се изисква от правото на държава-членка, която е предоставила каквато и да е част от тази информация.“

8. Член 4, параграф 2 добавя, че „може да се откаже достъп до документ на Съвета с цел защита на поверителността на производствата на Съвета.“

9. Членове 2, параграфи 1; 3; 5 и 6 от Решение 93/731 определят по-специално процедурата за отправяне на искане за предоставяне на достъп до документи, като тази процедура трябва да бъде спазвана от Съвета при отговор на такива искания.

10. Член 7 гласи:

„1. Лицето, отправило искането, се уведомява писмено в едномесечен срок от съответните подразделения на Генералния секретариат или че неговото искане е одобрено, или за намерението искането да бъде отхвърлено. В последния случай лицето, отправило искането, се уведомява също така и за основанията на това намерение и то разполага с още един месец да внесе потвърждаващо искане за преразглеждане на тази позиция, като ако лицето не стори това, ще се счита, че то е оттеглило първоначалното си искане.

2. Липсата на отговор в едномесечен срок от подаването на искането се счита за отказ, освен когато лицето, отправило искането, внесе потвърждаващо искане, съгласно посоченото по-горе, в едномесечен срок.

3. Всяко решение за отказ на потвърждаващото искане, което се приема в едномесечен срок от получаването на такова искане, съдържа мотивите, на които то се основава. Лицето, отправило искането, се уведомява за решението в писмена форма възможно най-рано, като същевременно се уведомява и за съдържанието на членове 138д и 173 от Договора за създаване на Европейската общност, свързани съответно с условията за сезиране на Омбудсмана от физически лица и за преглед от страна на Съда на Европейските общности на законността на актовете на Съвета.

4. Липсата на отговор в едномесечен срок от подаването на потвърждаващото искане се счита за отказ.”

Фактите

11. След присъединяването на Швеция към Европейския съюз на 1 януари 1995 г., ищецът е решил да провери начина, по който шведските органи прилагат правото на шведските граждани на достъп до информация по отношение на документи, свързани с дейностите на Европейския съюз. За тази цел, той се е свързал с 46 шведски органа, сред които шведското Министерство на правосъдието и националния полицейски орган (Rikspolisstyrelsen), като е поискал достъп до редица документи на Съвета, свързани със създаването на Европейска полицейска служба (по-нататък „Европол”), включително осем документа, които са били на разположение на националния Полицейски орган, и 12, които са били на разположение на Министерството на правосъдието. В отговор на исканията си ищецът е получил достъп до 18 от 20 от поисканите документи. На него му е бил отказан достъп до два от документите на основание на това, че те са били свързани с преговорните позиции на нидерландското и германското правителства. Освен това, някои от пасажите в документите, до които е бил предоставен достъп, са били заличени. В някои от документите е било трудно да се установи, дали пасажите са заличени или не.

12. На 2 май 1995 г. ищецът е отправил също така искане до Съвета за достъп до същите 20 документа.

13. С писмо от 1 юни 1995 г., Генералният секретариат е разрешил достъп само до два документа – тези, които са съдържали съобщения от бъдещото френско Председателство относно неговите приоритети в областта на убежището и имиграцията и в областта на правосъдието. Достъпът до другите 18 документа е бил отказан на основание на това, че „документи от 1 до 15 и от 18 до 20 са подчинени на принципа на поверителността, предвиден в член 4, параграф 1 от Решение 93/731”.

14. На 8 юни 1995 г. ищецът е подал потвърждаващо искане до Съвета с цел да получи преразглеждане на решението за отказ за предоставяне на достъп.

15. Тогава компетентната служба на Генералния секретариат на Съвета, заедно с Правната служба на Съвета, са подготвили бележка на вниманието на Информационната работна група на Комитета на постоянните представители (по-нататък „Корепер”) и на Съвета. Проект на отговора, заедно с разменената преди това кореспонденция между ищеца и Генералния секретариат, са били разпространени с бележка от 15 май 1995 г., изготвена от г-н Elsen, генерален директор на Дирекцията по правосъдие и вътрешни работи на Съвета (ГД „З”) при разглеждането на първото искане (по-нататък „бележката на г-н Elsen”). Тази бележка е съдържала резюме на съдържанието на документите и предварителна оценка на това, дали те могат да бъдат разгласени. Тя е била съобщена за първи път на ищеца в хода на настоящото производство като приложение към защитата на Съвета. На 3 юли 1995 г. Информационната работна група е взела решение да разгласи други два документа, но да откаже достъп до останалите 16. По време на заседанието на 5 юли 1995 г. КОРЕПЕР е одобрил формулировката на проекта на отговор, предложен от работната група.

16. Съветът посочва, че всички въпросни документи са били на разположение на членовете на Съвета, и че копия от документа са били предоставени за разглеждане на заседанието Информационната работна група на 3 юли.

17. След заседанието на КОРЕПЕР, Съветът е отговорил на потвърждаващото искане с писмо от 6 юли 1995 г. (по-нататък „оспорваното решение”), с което той е дал съгласие да предостави достъп до два други документа, но е отказал на искането за предоставянето на достъп до останалите 16 документа.

18. Той е обяснил, че:

„според Съвета не може да бъде предоставен достъп до тези документи, тъй като тяхното разгласяване би увредило обществен интерес (обществената сигурност) и понеже те са свързани с производства на Съвета, включително позициите на членовете на Съвета, поради което те са обхванати от задължението за поверителност.

„На последно място, бих желал да обърна Вашето внимание на разпоредбите на член 138д и 175 от Договора за ЕО, отнасящи се, съответно, до условията за подаване на жалба до Омбудсмана и до започването на производство пред Съда на Европейските общности от физическо лице срещу актове на Съвета.”

Производство

19. С искова молба, подадена в секретариата на Първоинстанционния съд на 22 септември 1995 г., ищецът е завел настоящия иск.

20. С писмо, заведено на 9 февруари 1996 г., Европейският парламент е поискал да встъпи в делото като подпомагаша страна в полза на ищеца. Впоследствие той се е оттеглил от встъпването.

21. С определение на председателя на четвърти състав на Първоинстанционния съд от 23 април 1996 г., на Кралство Дания, Кралство Нидерландия и Кралство Швеция е било разрешено да встъпят в делото в подкрепа на ищеца, а на Френската република и Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия – да встъпят в подкрепа на ответника.

22. С писмо, получено на 3 април 1996 г. Съветът е обърнал внимание на факта, че някои съществени документи, включително защитата на Съвета, са публикувани в интернет. Съветът е счел, че поведението на ищеца накърнява нормалния ход на производството. Той е поискал от Съда да предприеме необходимите мерки, за да се избегне за в бъдеще подобно действие от страна на ищеца.

23. Първоинстанционният съд е взел решение да разгледа този инцидент като искане в хода на производството по смисъла на член 114, параграф 1 от Процедурния правилник и съответно е поканил страните да представят становища по този въпрос. Междувременно писмената процедура е била временно спряна. Били са получени становища от ищеца и от датското, френското, нидерландското, шведското правителство и от правителството на Обединеното кралство.

24. В контекста на тези становища, Първоинстанционният съд е взел решение да продължи производството, без това да засяга последиците, които той ще определи за този преюдициален въпрос (вж. по-долу точки 135 - 139).

25. С решение от 4 юни 1996 г. Съдът е отнесъл делото до четвърти разширен състав, Той не е уважил искането на Съвета от 20 юни 1996 г. делото да бъде препратено за разглеждане в пленарно заседание на Съда.

26. Писмената фаза на производството е приключила на 7 април 1997 г.

Форми на решение, искани от страните

27. Ищецът, подкрепян от Кралство Дания и Кралство Нидерландия, иска от Първоинстанционния съд да:

- отмени оспорваното решение;
- да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

28. Кралство Швеция иска от Първоинстанционния съд да отмени оспорваното решение.

29. Съветът иска от Първоинстанционния съд да:

- обяви иска за недопустим в неговата цялост;
- алтернативно, да обяви иска за недопустим, доколкото той е свързан с документи, които вече са били получени от ищеца и не съдържат заличените пасажии;
- като допълнителна алтернатива, да го отхвърли като неоснователен;
- да осъди ищеца да заплати съдебните разноски.

30. Френската република иска от Първоинстанционния съд да:

- отхвърли иска;
- да осъди ищеца да заплати съдебните разноски.

31. Обединеното кралство иска от Първоинстанционния съд да отхвърли иска като недопустим или, алтернативно, като неоснователен.

Допустимост

32. Съветът твърди, че искът е недопустим на редица основания, свързани със самоличността на ищеца, неспазване на сроковете за завеждане на дело, липсата на правен интерес от завеждане на дело у ищеца и липсата на компетентност на Първоинстанционния съд. Всяко от тези основания ще бъде разгледано поотделно.

Самоличност на ищеца

33. Svenska Journalistförbundet е Съюз на шведските журналисти. Той притежава и публикува вестник „Tidningen Journalisten”. Исковата молба е подписана от „Svenska Journalistförbundets tidning” и „Tidningen Journalisten”. Исковата молба посочва, че ищецът е списание на Съюза на шведските журналисти, но връзката между двата субекта не е напълно обяснена. Поради това в хода на писмената процедура „Tidningen Journalisten” е бил определен като „ищец”.

Аргументи на страните

34. В отговор на писмен въпрос от страна на Първоинстанционния съд, адвокатите на ищеца са посочили във факс от 4 август 1997 г., че исковата молба следва да бъде разглеждана като подадена от Съюза на шведските журналисти като собственик на списанието, тъй като по шведското право от двата субекта само той разполага с правосубектност за водене на дело.

35. По време на изслушването те са добавили, че всяко разграничение между Съюза на шведските журналисти и Tidningen Journalisten е изкуствено. Искането и потвърждаващото искане са изпратени на Съвета на бланка на Svenska Journalistförbundet и Tidningen Journalisten, като Съветът е отговорил на Svenska Journalistförbundets Tidning. По такъв начин Svenska Journalistförbundet е страна по делото от началото.

36. Нидерландското правителство счита, че би било прекалено формалистично да се счита, че иск, заведен от независимо подразделение на юридическо лице, не може да бъде приет, че е от това юридическо лице, като се има предвид, че вече е ясно, че са представени съответни доказателства за представителната власт при завеждане на иска, и че интересите на страните не са накърнени по никакъв начин.

37. С писмо от 9 септември 1997 г., Съветът твърди, че в светлината на отговорите на адвокатите на ищеца, *Tidningen Journalisten*, което той е считал за ищец по делото, не притежава правосубектност за водене на дело по шведското право.

38. Той също така твърди, че дори и Съюзът на шведските журналисти да можеше да замести *Tidningen Journalisten*, първият не може да бъде разглеждан като адресат на отговора на Съвета от 6 юли 1995 г., нито като пряко и лично засегнат от това решение.

39. Поради това той иска от Първоинстанционния съд да отхвърли иска като недопустим.

Съображения на Първоинстанционния съд

40. Първата страница на исковата молба се позовава едновременно на *Tidningen Journalisten* и „*Svenska Journalistförbundets tidning*”.

41. Доказателството за представителната власт, предоставена на адвокатите на ищеца съгласно изискванията на член 44, параграф 5, буква б) от Процедурния правилник е подписано от името на Съюза на шведските журналисти от Lennart Lund, Изпълнителен редактор на списанието „*Tidningen Journalisten*”. В това отношение ищецът е представил като приложение към факса от 4 август 1997 г. (вж. точка 34 по-горе), удостоверение, потвърждаващо, че Съюзът на шведските журналисти е възложил на Lennart Lund да заведе настоящия иск пред Съда.

42. При тези обстоятелства е видно, че искът в действителност е заведен от Съюза на шведските журналисти като собственик на „*Tidningen Journalisten*”.

43. Тъй като Съюзът на шведските журналисти е юридическо лице, което има правото да води дела по шведското право, Съветът не може да възразява срещу допустимостта на иска на това основание.

44. Освен това, като се вземе предвид, че Съветът е адресирал двата отрицателни отговора от 1 юни 1995 г. и 6 юли 1995 г. до „г-н Christoph Andersson, Svenska Journalistförbundets tidning”, той не може на настоящия етап да твърди, че Съюзът на шведските журналисти не е адресат на оспорваното решение.

Срокове за завеждане на иск

Аргументи на страните

45. Съветът повдига въпроса, дали искът е заведен в предписания срок. Той твърди, че ищецът е получил оспорваното решение на 10 юли 1995 г. След това той е разполагал с два месеца от тази дата да заведе иск за неговата отмяна.

46. Съветът посочва, че член 1 от приложение II към Процедурния правилник, в наличната по онова време версия, е предвиждал, че процесуалните срокове се удължават за страни, които не пребивават обичайно във Великото херцогство Люксембург със следното:

- за Кралство Белгия: два дни,

- за Федерална република Германия, европейската територия на Френската република и европейската територия на Кралство Нидерландия: шест дни,

- за европейската територия на Кралство Дания, за Гръцката република, за Ирландия, за Кралство Испания, за Португалската република (с изключение на Азорските острови и Мадейра) и да Обединеното кралство: 10 дни,

- за всички останали европейски страни и територии: две седмици.

47. Съветът, подкрепен от френското правителство, изразява съмнение, че правилото, приложимо към трети страни, следва да се прилага също така към държави-членки на Европейския съюз, и счита че ищецът следва да е завел иск в съответствие със срока, удължен поради отдалеченост с десет дни, за да се избегне всяка дискриминация между ищците от страни, които са по-отдалечени от Люксембург, отколкото Швеция, но които имат право на десетдневно удължаване на срока.

48. Ищецът се позовава на действителната формулировка на член 1 от приложение II във възпроизведената по-горе версия и счита, че тя не подкрепя твърдението на Съвета. В нея няма позоваване на „държави-членки” или „трети страни”. При отсъствието на изрично посочено удължаване на срока за Швеция, тази страна има право на удължаване с две седмици, приложимо към всички европейски държави, които не са посочени изрично. Аргументът на Съвета относно дискриминация не е убедителен, тъй като редица места в Белгия са по-отдалечени от Люксембург, отколкото някои места в Нидерландия, въпреки това всички жители на Белгия имат право на двудневно удължаване, докато всички жители на Нидерландия имат право на шестдневно удължаване. Единствено тълкуването на ищеца отговаря на изискванията за правна сигурност.

49. Шведското и нидерландското правителства поддържат това тълкуване. По време на изслушването шведският правителствен представител е посочил, че преди това то е могло да бъде удължавано с две седмици.

Съображения на Първоинстанционния съд

50. Установена съдебна практика е, че нормите на Общността, регулиращи процесуалните срокове, трябва да бъдат спазвани стриктно както в интерес на правната сигурност, така и за да се избегне всяка дискриминация или произволно третиране при правораздаването (Определение на Съда от 5 февруари 1992 г., по дело C-59/91, Франция/Комисия, Recueil, стр. I-525, точка 8).

51. Формулировката на член 1 от приложение II към Процедурния правилник, в действащата по времето на завеждане на делото версия, не подкрепя становището, че удължаването на срока поради отдалеченост по отношение на Швеция е било десет

дни, а не две седмици. В действителност, десетдневното удължаване се е прилагало само по отношение на някои посочени страни, като Швеция не е една от тях. По такъв начин, към всички европейски страни и територии, за които не е предвиден по-кратък срок, включително Швеция, е приложимо удължаване с две седмици.

52. Следователно искът е подаден в срок.

Правен интерес на ищеца да иска отмяна

Аргументи на страните

53. Съветът също така изразява съмнение, че искът е допустим, доколкото той се отнася до документи, които ищецът вече е получил от шведските органи, поне по отношение на тази част документите, която не съдържа заличени пасажки. Съветът не е бил уведомен, че целта на искането на ищеца е била да се определят всички пасажки в тези документи, които са били заличени. Интересът на ищеца е общ и с политически характер, неговата цел е да се гарантира Съветът да прилага правилно собствения си Кодекс за поведение и Решение 93/731.

54. При тези обстоятелства, въпреки че Съветът осъзнава факта, че ищецът е адресат на оспорваното решение, той поставя под въпрос, дали ищецът наистина е засегнат от това решение по смисъла на член 173 от Договора за ЕО. Този член не позволява на физическо лице искове в обществен интерес, а само позволява на физическите лица да оспорват актове, които ги засягат по начин, по който те не могат да засягат други физически лица.

55. В настоящия случай ищецът не може да получи никаква полза от получаването на достъп до документите, с които той вече разполага. Неговият недостатъчен правен интерес от резултата на производството представлява злоупотреба с процеса.

56. Подкрепян от френското правителство, Съветът твърди по-нататък, че разгласяването на въпросните документи от шведските органи представлява нарушение на правото на Общността, тъй като не е било взето решение за разрешаване на такова разгласяване. На системата от правни средства за защита, предвидена в правото на Общността, противоречи възползване от нарушение на правото на Общността и последващо искане от Първоинстанционния съд да отмени решение, чието действие е било заобиколено в резултат на такова нарушение. Поради това фактът, че въпросните документи са били представени в публичното пространство след акт, противоречащ на правото на Общността, би следвало да попречи на ищеца да заведе дело в настоящия случай.

57. Ищецът отговаря, че Съветът смесва правилата за допустимост на искове за отмяна на решения, заведени от техните адресати, и правилата за допустимост на искове за отмяна на регламенти, заведени от някои физически лица. Адресатите трябва да докажат, че те имат правен интерес да заведат своя иск, но не трябва да доказват, че те са засегнати лично.

58. В настоящия случай ищецът счита, че той има достатъчен правен интерес от завеждане на дело, и че този интерес не е нито с политически, нито с общ характер. Той посочва, че „Tidningen Journalisten” публикува статии по конкретни въпроси от общ

интерес и за функционирането на публичните органи и други въпроси, засягащи начина, по който шведските журналисти могат да извършват своята работа. Поради това той има пряк интерес да получи достъп до документите на Съвета и, ако на него му бъде отказан достъп на основания, които доказват, че Съветът не прилага съответните правила, да получи отмяна на съответното решение, така че Съветът да коригира своя подход за в бъдеще. Фактът, че той е получил документите от друг източник, не означава, че той няма правен интерес да заведе дело.

59. Доколкото Съветът счита, че документите, получени от шведските органи без предварително разрешение, са били получени незаконно, ищецът има допълнително основание за това, искът да бъде обявен за допустим, макар че документите са получени изцяло от шведските органи. В противен случай всяко евентуално използване на тези документи от ищеца ще бъде поставено под съмнение.

60. Ищецът също така не приема аргумента на Съвета, че недостатъчният правен интерес на ищеца от настоящото производство води до злоупотреба с производството. Той посочва, че по времето, когато той е поискал достъп до документите на Съвета, той е поискал и получил от националния полицейски орган само 8 от 20 въпросни документа. Другите 12 документа са били поискани в същия ден, когато той е изпратил своето искане за 20-те документа до Съвета. Освен това, е било видно, че много от получените документи са имали заличени пасажки, и поради това ищецът не е могъл да бъде сигурен, че той е получил пълните документи. Самият Съвет не е посочил пред Съда, кои документи съдържат заличени пасажки, въпреки че е поискал от Първоинстанционния съд да обяви иска за недопустим, доколкото той се отнася до документите, които ищецът е получил, и които не съдържат заличени пасажки. Поради това ищецът не е в състояние да знае, кои от документите не съдържат заличени пасажки.

61. Шведското правителство подкрепя аргументите на ищеца относно допустимостта. То не споделя гледната точка на Съвета, че разглашаването на документите в Швеция съставлява нарушение на правото на Общността. Не съществува имплицитна норма на Общността, основана на обща правна традиция, че само авторът на един документ може да реши дали той да бъде разгласен или не.

62. Нидерландското правителство не приема аргумента на Съвета относно липсата на правен интерес у ищеца за завеждане на иск. То посочва, че Решение 93/731 е прието именно в обществен интерес. Поради това ищецът не е длъжен да доказва конкретен правен интерес, за да може да се позовава на него. Искът цели да запази правата на ищеца като адресат на оспорваното решение и той не е иск в общ интерес. Ищецът има правен интерес да цели недопускане на това, Съветът да прилага ограничителна политика по отношение на исканията от страна на ищеца за предоставяне на достъп до документи за в бъдеще. Още повече, твърдението на Съвета, че ищецът притежава документите в нарушение на правото на Общността, е достатъчно, за да покаже, че ищецът има правен интерес. Несъмнено, интересът, признат от Решение 93/731, е свързан със законно получен достъп до документ.

63. Правителството на Обединеното кралство твърди, че искът е недопустим, тъй като ищецът няма достатъчен правен интерес от резултата на производството. Поради това искът е злоупотреба с производството. Нито едно от основанията, посочени от ищеца, не е достатъчно да породи правен интерес от завеждане на иск по член 173 от Договора.

Съображения на Първоинстанционния съд

64. Ищецът е адресат на оспорваното решение и като такъв той не е длъжен да доказва, че решението пряко и лично го засяга. Той трябва само да докаже, че има правен интерес от отмяната на решението

65. В случая с Решение 94/90/ЕОВС, ЕО, Евратом на Комисията от 8 февруари 1994 г. относно обществения достъп до документите на Комисията (ОВ 1994 г., L 46, стр. 58, по-нататък „Решение 94/90”), Съдът вече е постановил, че от неговата обща схема е видно, че Решение 94/90 е предвидено да бъде прилагано общо към искания за предоставяне на достъп до документи, и че по силата на това решение всяко лице може да иска да му бъде предоставен достъп до непубликуван документ на Комисията, като то не е задължено да мотивира своето искане (вж. Решение на Първоинстанционния съд от 6 февруари 1998 г. по дело T-124/96, Interporc/Комисия, Recueil, стр. II-0000, точка 48).

66. Целта на Решение 93/731 е да въведе в действие принципа на възможно най-широк достъп на гражданите до информация с цел укрепване на демократичния характер на институциите и на доверието на обществеността в администрацията. Решение 93/731, подобно на Решение 94/90, не изисква от представителите на обществеността да мотивират исканията си за получаване на достъп до поисканите документи.

67. Следователно лице, на което е отказан достъп до документ или до част от документ, по силата на самия факт, има правен интерес от отмяна на решението.

68. В настоящия случай, с оспорваното решение е отказан достъп до 16 от 20 поискани документа. По такъв начин ищецът има правен интерес от отмяна на това решение.

69. Фактът, че поисканите документи вече са обществено достояние, е ирелевантен в тази връзка.

Относно компетентността на Първоинстанционния съд

Аргументи на страните

70. Френското правителство посочва, че оспорваното решение се отнася до организация на достъпа до документи, приети на основание на дял VI на Договора за ЕС. Нито една разпоредба от дял VI не регламентира условията за предоставяне на достъп до документите, приети на основание на неговите разпоредби. При липсата на изрична разпоредба, Решение 93/731, което е прието на основание на член 151, параграф 3 от Договора за ЕО, е неприложимо към актове, приети на основание на дял VI на Договора за ЕС.

71. Обединеното кралство твърди, че компетентността на Първоинстанционния съд не се разпростира към въпроси, попадащи в обхвата на дял VI на Договора за ЕС, и следователно към въпроса за достъп до документи, засягащи тези въпроси. Правосъдието и вътрешните работи излизат извън обхвата на Договора за ЕО и са въпроси на междуправителствено сътрудничество. От член Д от Договора за ЕС е видно, че по отношение на правосъдието и вътрешните работи въпросните институции

упражняват своите правомощия при условията и за целите, предвидени в дял VI на Договора за ЕС. При упражняване на тези правомощия те действат в рамките на обхвата на дял VI, а не на Договора за ЕО. От член L от Договора за ЕС следва, че разпоредбите на Договора за ЕО относно правомощията на Първоинстанционния съд не се прилагат към дял VI на Договора за ЕС. Съответно, компетентността на Първоинстанционния съд е изключена както от процесуална, така и от материалноправна гледна точка. Във всеки случай, често е невъзможно да се направи ясно разграничение между двете.

72. Правителството на Обединеното кралство приема, че Решение 93/731 се прилага към документите по дял VI, но счита, че от това не следва, че Първоинстанционния съд може да упражнява компетентност над отказ за предоставяне на достъп до такива документи. По-специално, Първоинстанционния съд не придобива компетентност просто, понеже Решение 93/731 е прието на основание на член 151 от Договора за ЕО. В този смисъл член 7, параграф 3 от Решение 93/731 е ирелевантен, понеже позоваването на възможността за завеждане на иск по член 173 от Договора за ЕО не може да разшири компетентността на Първоинстанционния съд.

73. Според ищеца, Решение 93/731 само по себе си изрично потвърждава, че Първоинстанционния съд има компетентност по дела относно прилагането на това решение, тъй като то посочва, че неговите разпоредби са приложими към всеки документ, с който Съветът разполага. Поради това критерият за прилагането на Решение 93/731 е фактът, че Съветът разполага с документа, независимо от неговия предмет, с изключение на документите, изготвени извън Съвета. В Решението си от 19 октомври 1995 г. по дело T-194/94, Carvel и Guardian Newspapers/Съвет, Recueil стр. II-2765, Първоинстанционният съд е отменил решение, с което Съветът е отказал на ищите достъп до решения, приети от Съвета „Правосъдие и вътрешни работи“; Съветът не е оспорил компетентността на Първоинстанционния съд да се произнася относно достъпа до документи, попадащи в обхвата на дял VI на Договора за ЕС по същото дело.

74. Този аргумент се подкрепя от шведското, датското и нидерландското правителства. Въпреки че Съдът няма компетентност да преразглежда законността на документите по дял VI, той е компетентен по въпроси, засягащи обществения достъп до тези документи.

75. Нидерландското правителство добавя, че оспорваното решение не е прието на основание на дял VI на Договора за ЕС, нито този дял представлява правно основание на Решение 93/731. Следователно от Съда не се изисква да отсъжда по въпроси на сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи.

Съображения на Първоинстанционния съд

76. Преди да бъде разгледано възражението, повдигнато от френското правителство и от правителството на Обединеното кралство, е необходимо да бъде разгледана неговата допустимост в контекста на Процедурния правилник.

77. Това възражение не е повдигнато от Съвета в писменото му становище. Освен това, искане за встъпване като подпомагаща страна се ограничава до подкрепа на формата на решението, искана от една от страните (член 37, последната алинея от Статута на Съда

на Европейските общности, приложим към Първоинстанционния съд по силата на член 46 от този статут).

78. Следователно френското правителство и правителството на Обединеното кралство нямат право да повдигат възражение относно допустимостта и поради това Първоинстанционния съд не е задължен да разгледа подадените от тях становища в това отношение (вж. Решение на Съда от 24 март 1993 г., по дело C-313/90, CIRFS и други/Комисия, Recueil стр. I-1125, точка 22).

79. Независимо от това, съгласно член 113 от Процедурния правилник, Първоинстанционния съд може по всяко време по собствена инициатива да разгледа дали не съществува абсолютна пречка пред хода на производството, включително такава, повдигната от встъпилите страни (Решение на Първоинстанционния съд от 24 октомври дело T-239/94, EISA/Комисия, Recueil стр. II-1839, точка 26).

80. В настоящия случай, въпросът за допустимостта, повдигнат от френското правителства и правителството на Обединеното кралство, е свързан с абсолютна пречка пред производството, тъй като той зависи от компетентността на Първоинстанционния съд да разгледа иска. Съответно, той може да бъде разгледан от Първоинстанционния съд по негова собствена инициатива.

81. В това отношение, Решение 93/731, в член 1, параграф 2 и член 2, параграф 2 изрично предвижда, че то се прилага към всички документи на Съвета. Следователно Решение 93/731 се прилага независимо от съдържанието на поисканите документи.

82. Освен това, по силата на член К.8, параграф 1 от Договора за ЕС, мерките, приети по силата на член 151, параграф 3 от Договора за ЕО, който е правното основание на Решение 93/731, са приложими към мерките, попадащи в обхвата на дял VI на Договора за ЕС.

83. Така, Решение 93/662/ЕО на Съвета от 6 декември 1993 г. за приемане на Процедурния правилник на Съвета (ОВ 1993 г., L 304, стр. 1), което е прието на основание на, *inter alia*, член 151, параграф 3 от Договора за ЕО, се прилага също така към заседанията на Съвета, свързани с дял VI на Договора за ЕС.

84. Следователно, при липсата на каквато и да е разпоредба в самото Решение 93/731, която да предвижда обратното, неговите разпоредби се прилагат към документи, свързани с дял VI на Договора за ЕС.

85. Фактът, че по силата на член Л от Договора за ЕС Първоинстанционния съд няма правомощия да преразглежда законността на мерките, приети по дял VI, не ограничава неговата компетентност по въпросите, свързани с обществения достъп до тези мерки. Оценката на законността на оспорваното решение се основава на компетентността на Съда да преглежда законността на решенията на Съвета, приети по силата на Решение 93/731, на основание на член 173 от Договора, и по никакъв начин няма отношение към междуправителственото сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи. Във всеки случай, в оспорваното решение самият Съвет е обърнал внимание на ищеца на неговото право да обжалва по член 173 от Договора за ЕО (вж. по-горе, точка 18).

86. Фактът, че документите са свързани с дял VI, има отношение само дотолкова, доколкото съдържанието на документите е възможно да попадне в обхвата на едно или повече изключения, предвидени в Решение 93/731. По такъв начин, този факт е релевантен само по отношение на разглеждането на законността по същество на решението, прието от Съвета, а не по отношение на допустимостта на иска като такъв.

87. От изложеното по-горе следва, че искът е допустим.

По същество

88. Ищецът представя пет правни основания в подкрепа на своя иск за отмяна на оспорваното решение, а именно: нарушение на основния принцип на правото на Общността, че на гражданите на Европейския съюз следва да бъде предоставен възможно най-широк и пълен достъп до документите на институциите на Общността; нарушение на принципа на защита на законните очаквания; нарушение на член 4, параграф 1 от Решение 93/731; нарушение на член 4, параграф 2 от Решение 93/731; както и нарушение на член 190 от Договора за ЕО.

89. Съдът първо ще разгледа третото и петото правни основания заедно.

Трето и пето правни основания: нарушение на член 4, параграф 1 от Решение 93/731 и нарушение на член 190 от Договора за ЕО

Аргументи на страните

- Нарушение на член 4, параграф 1 от Решение 93/731

90. Ищецът твърди, че Съветът не е направил реална оценка на вероятното въздействие, което предоставянето на достъп до поисканите документи би могло да има на обществената сигурност в Европейския съюз. Обратно на това, фактът, че е било необходимо потвърждаващо искане, преди Съветът да се съгласи да предостави един от документите, който вече е бил предоставен на Европейския парламент и по такъв начин е станал изцяло обществено достояние, е особено смущаващ в това отношение.

91. При липсата на определение на „обществена сигурност“ в Решение 93/731, ищецът предлага следното определение:

„по силата на изключението за обществена сигурност не се предоставя достъп до документи или пасажии от документи, достъпът до които от страна на обществеността би изложил гражданите на Общността, институциите на Общността или органите на държавите-членки на тероризъм, престъпление, шпионаж, размирици, дестабилизиране и революция, или пряко би възпрепятствал усилията на органите да предотвратят такива дейности“.

92. След това ищецът дава точно описание на всички поискани документи, с които той разполага, в подкрепа на аргумента си, че изключението за обществена сигурност е било приложено по незаконен начин от Съвета.

93. Той не приема твърдението на Съвета, че не би било в интерес на обществената сигурност да се позволи на лицата, свързани с незаконни дейности да получат подробна

информация относно наличните структури и средства, които са на разположение на полицейското сътрудничество в Европейския съюз. Това твърдение просто няма никаква връзка с действителното съдържание на въпросните документи. Ищецът посочва, че два от документите, до които шведските органи са отказали достъп, са свързани не с обществената сигурност, а с преговорните позиции на Кралство Нидерландия и на Федерална република Германия.

94. Съветът отрича, че той счита, че всички документи, свързани с Европол, трябва да бъдат обхванати от изключението за обществена сигурност. Фактът, че четири от документите са били предоставени, показва, че е извършена реална оценка, в резултат на която някои от документите е можело да бъдат предоставени, а други - не.

95. Съветът, подкрепен от френското правителства и правителството на Обединеното кралство, твърди, че във всеки случай не е необходимо да се приема ограничително определение на обществена сигурност за целите на прилагането на Решение 93/731. Понятието „обществена сигурност” трябва да бъде определено гъвкаво, за да може да отговаря на променящите се обстоятелства. Във всеки случай, оценката на това, дали разгласяването на даден документ би застрашило защитата на обществения интерес (обществената сигурност), може да бъде извършена само от Съвета.

96. Това важи по-специално по отношение на документите, разглеждащи изключително въпроси, които попадат в обхвата на дялове V и VI на Договора за ЕС. Съветът вярва, че ако Първоинстанционния съд прецени, че е компетентен по въпроси, попадащи в обхвата на дял VI на Договора за ЕС, той, независимо от това, би се въздържал да замести в това отношение оценката на Съвета със своя.

97. Съветът счита, че резюмето на въпросните документи, направено от ищеца, не е нито обективно, нито точно.

98. Шведското правителство повдига въпроса за описанието, дадено от Съвета на начина, по който работната група и КОРЕПЕР са разгледали искането за предоставяне на достъп до въпросните документи.

99. По-специално, поисканите документи не са били предоставени на шведския представител в Информационната работна група преди нейното заседание. Въпросът не би могъл да бъде разгледан по задоволителен начин в краткото налично време.

100. Що се отнася до Корепер, единственият разгледан въпрос от него е бил, дали решението относно искането за разкриване на информация би могло да бъде прието чрез писмена процедура. При гласуването на КОРЕПЕР на 5 юли 1995 г., шведското правителство, и четири други държави-членки са се въздържали. Шведското правителство е подало декларация, изразяваща нейното неудовлетворение от начина на процедиране.

101. Датското правителство споделя до голяма степен критиките на шведското правителство по отношение на начина на процедиране. То счита, че оценката на Съвета на различните документи и чисто формална. В секретариата на Съвета най-първо са били разгледани възможностите за дерогиране от член 4, параграф 1 от Решение 93/731 и е било преценено, че непредоставянето на документи, свързани с Европол по принцип, може да бъде обосновано със съображения за обществена сигурност. При

разглеждането на потвърждаващото искане са възникнали съмнения, дали съображения за обществена сигурност биха могли да бъдат приложени по принцип като основание за непредоставяне на документи, свързани с Европол. Съответно, тогава е било взето решение да изложението на мотивите да се обоснове в много общ план на член 4, параграф 2 от Решение 93/731. Обсъждането в секретариата на Съвета не се е фокусирало на това, дали публикуването би довело до риск от действителни отрицателни последици както по отношение на обществената сигурност, така и по отношение на изискването за поверителност.

102. Нидерландското правителство, след като е разгледало въпросните документи, счита, че отказът за предоставяне на достъп до документите не може при никакви обстоятелства да бъде обоснован с изисквания за обществена сигурност. Независимо от това, то запазва своето становище по отношение на документ, с който то не разполага. Според него, за да се установи, дали Съветът основателно е отказал достъп до въпросните документи на основание на обществена сигурност, е необходимо са се провери за всеки отделен документ, дали достъпа до тях би застрашил основни интереси на Общността или на държавите-членки в такава степен, че тяхното съществуване да е застрашено. То посочва, че по-късно Съветът се е съгласил да предостави достъп до поне четири от тези документи на журналист, г-н Т., и че отказът за предоставяне на достъп на ищеца до тези документи следователно представлява произволна дискриминация.

103. Съветът настоява, че съдържанието на документите на практика е било разгледано. Той счита, че няма доказателства за това, другите членове на Съвета, които са се въздържали, да са сторили това на същите основания като шведското правителство. Нито една държава-членка не е гласувала срещу потвърждаващото решение или се е присъединила към декларацията на шведското правителство.

- Нарушение на член 190 от Договора за ЕО

104. Ищецът твърди, че отказът да се предостави достъп до 16 от 20 документа, изразен в единствено изречение, не отговаря на изискванията на член 190 от Договора за ЕО или на член 7, параграф 3 от Решение 93/731. За него е било невъзможно да оцени, дали отказът следва да се оспорва пред Първоинстанционния съд, и също така за Първоинстанционния съд е невъзможно да оцени, дали Съветът правилно е използвал посочените по-горе изключения. Единствено поради факта, че ищецът е разполагал с повечето от въпросните документи, изцяло или отчасти, той е бил в състояние да докаже, че Съветът е приложил тези изключения незаконно в настоящия случай. Той иска Първоинстанционният съд да разгледа въпросните документи, за да се оцени дали Съветът основателно се е възползвал от цитираните изключения.

105. Съветът, подкрепен от френското правителства и правителството на Обединеното кралство, твърди, че изложението на мотивите за оспорваното решение разкрива основната цел, следвана от Съвета, поради което решението е надлежно мотивирано. Би било прекомерно да се изисква конкретно изложение на мотивите за всеки един технически избор, направен от институцията. Ако би било необходимо да се предоставя подробно изложение на мотивите в случай на отрицателни отговори на искания за предоставяне на достъп, това би изложило на риск основните цели на член 4, параграф 1. Решение 93/731 определя много строги срокове за отговаряне на исканията. Следователно, когато исканията обхващат множество документи, съдържащи голям

брой страници, изложението на мотивите, което може да бъде предоставено, неизбежно ще бъде по-кратко отколкото изложение на мотивите в отговор на искания с по-ограничен обхват. Освен това, поисканите документи ясно имат общ предмет.

106. Шведското правителство поддържа, че балансирането на интереса на Съвета при запазване на поверителността на неговите производства и на обществения интерес от получаване на достъп до документите следва да бъде извършено по отношение на всеки отделен документ, и че решението не съдържа достатъчни мотиви. То твърди, че съветът не е посочил, дали мотивите, дадени за запазване на поверителността са приложими към всички документи или дали, ако това не е така, какви мотиви за запазване на поверителността са приложими към всеки конкретен документ. Обществеността има право да знае при конкретните обстоятелства, свързани с всяка отделна мярка или въпрос, защо даден документ трябва да бъде поверителен.

107. Датското правителство счита, че не е достатъчно общо позоваване на възможностите за дерогиране и възпроизвеждане на формулировката на Решение 93/731. Отказът по член 4, параграф 1 от същото решение не може да бъде законно обяснен чрез посочване, че конкретен интерес, който е включен в него, може да бъде разглеждан като засегнат по принцип, както и възможността за дерогиране по отношение на задължението за поверителност в член 4, параграф 2 не може да съставлява основа за общо формулиран отказ. Прилага се принципът на оценка на фактите и от Съвета би могло да се изисква да представи документ, като всяка информация, налагаща защита по член 4 да бъде заличена.

108. Нидерландското правителство също така посочва, че мотивите на Съвета за отказ да предостави достъп по различните документи са неясни. Оспорваното решение се ограничава да повтори критериите, изложени в член 4 от Решение 93/731 и не разкрива, кои документи са били задържани на основание на член 4, параграф 1 и кои – на основание на член 4, параграф 2. Освен това, по отношение на документите, до които е бил отказан достъп на основание на поверителността на производствата на Съвета, от оспорваното решение не е видно да е извършено изискуемото балансиране на интересите.

Съображения на Първоинстанционния съд

109. Решение 93/731 е мярка, която предоставя на гражданите право на достъп до документи, които са на разположение на Съвета. От схемата на решението е видно, че то се прилага общо към искания за предоставяне на достъп до документи, и че всяко лице има право да иска всеки документ на Съвета, без да е задължено да представя мотиви за своето искане (вж. по-горе, точка 65).

110. Съществуват две категории изключения от принципа на общия достъп на гражданите до документи на Съвета, изложени в член 4 от Решение 93/731. Тези изключения трябва да бъдат тълкувани и прилагани стеснително, така че да не обезсилят общия принцип, въплътен в решението (вж., във връзка с аналогичните разпоредби на Решение 94/90, Решение на Първоинстанционния съд от 5 март 1997 г. по дело T-105/95, WWF UK/Комисия, Recueil стр. II-313, точка 56).

111. Формулировката на първата категория изключения, съставена с повелителни термини, предвижда, че не може да се предостави достъп до документ на Съвета, ако

разкриването му би застрашило защитата на обществен интерес (обществена сигурност, международни отношения, парична стабилност, съдебни производства, проверки и разследвания) (вж. по-горе, точка 7). Съответно, Съветът е задължен да откаже достъп до документи, които попадат в едно от изключенията от тази категория, когато се докаже съществуването на съответните обстоятелства (вж. Решение по дело T-194/94, Carvel и Guardian Newspapers/Съвет, цитирано по-горе, точка 64).

112. Независимо от това, използването на глагола „би могло” условно наклонение („could”/„pourrait”) с цел да се покаже, че разкриването на конкретни документи, би могло да застраши защитата на обществен интерес, Съветът е длъжен да прецени по отношение на всеки поискан документ, дали в светлината на информацията, с която той разполага, разкриването на практика е вероятно да застраши един от аспектите на обществен интерес, защитен с тази първа категория изключения. Ако това е така, Съветът е задължен да откаже достъп до въпросните документи (Решение по дело T-124/96, Interporc, цитирано по-горе, точка 52, и Решение на Първоинстанционния съд от 19 март 1998 г. по дело T-83/96, van der Wal/Комисия, Recueil стр. II-0000, точка 43).

113. За разлика от това, формулировката на втората категория, съставена с разрешаващи термини, предвижда, че Съветът може също така да откаже достъп с цел защита на поверителността на производствата (вж. по-горе, точка 8). От това следва, че Съветът се ползва със свобода на действие, която му позволява при необходимост да откаже достъп до документи, които са свързани с обсъждания. Независимо от това, той е длъжен да упражнява тази свобода на действие, като извърши действително балансиране между, от една страна, на интереса на гражданина да получи достъп до документите и, от друга страна, всеки негов собствен интерес да запази поверителността на обсъжданията си (дело T-194/94, Carvel и Guardian Newspapers, цитирано по-горе, точки 64 и 65).

114. Съветът също така има право да се позове едновременно на едно изключение от първата категория и на едно, свързано с втората категория, за да откаже предоставянето на достъп до документи, с които той разполага, тъй като в Решение 93/731 няма разпоредба, която да забранява това. Не може да бъде изключена възможността разкриването на конкретни документи от Съвета да може да причини вреда едновременно на интерес, защитен от първата категория изключения и интереса на Съвета за запазване поверителността на неговите обсъждания (Решение по дело T-105/95 WWF UK, цитирано по-горе, точка 61).

115. В контекста на тези съображения е необходимо да се прецени, дали оспорваното решение отговаря на критериите, предвидени в член 190 от Договора относно изложението на мотивите.

116. Задължението за посочване на мотивите в индивидуалните решения има двойна цел: да позволи, от една страна, на заинтересованите страни да знаят мотивите за приемане на мярката, така че те да могат да защитят своите собствени интереси, и, от друга страна, да позволи на съд на Общността да упражни своето правомощие на преглед на действителността на решението (вж., по-специално Решение на Съда от 14 февруари 1990 г. по дело C-350/88, Delacre и др./Комисия, Recueil стр. I-395, точка 15, и Решение на Първоинстанционния съд от 12 януари 1995 г. по дело T-85/94, Branco/Комисия, Recueil стр. II-45, точка 32).

117. Изложението на мотивите на решение за отказ за предоставяне на достъп до документ трябва следователно да съдържа – поне за всяка категория от съответните документи – конкретните мотиви, поради които Съветът счита, че разкриването на въпросните документи попада в обхвата на едно от изключенията, предвидени в Решение 93/731 (Решение по дело T-105/95, WWF UK, цитирано по-горе, точки 64 и 74, и дело T-124/96, Interporc, цитирано по-горе, точка 54).

118. В оспорваното решение (вж. по-горе, точка 18) Съветът е посочил само, че разкриването на 16 от въпросните документи би накърнило защитата на обществения интерес (обществената сигурност), и че документите са били свързани с производство на Съвета, по-специално със становищата, изразени от членовете на Съвета, поради което те попадат в обхвата на задължението за поверителност.

119. Въпреки че Съветът веднъж се е позовал едновременно на задължителното изключение, основано на защитата на обществения интерес (обществената сигурност), и също така на дискреционното изключение, основано на защитата на поверителността на неговото производство, той не е уточнил, дали той се позовава на двете изключения по отношение на всички отказани документи или той счита, че някои от документите са обхванати от първото изключение, докато други – от второто.

120. В това отношение Съветът отбелязва, че макар първоначалният отказ, съдържащ се в писмото от 1 юни 1995 г. да е бил основан само на „принципа на поверителността, изложен в член 4, параграф 1 от Решение 93/731”, Съветът, независимо от това, е бил в състояние да предостави достъп до още два документа в хода на неговото разглеждане на потвърждаващото искане, а именно – доклада за дейностите на звеното по наркотиците на Интерпол (документ № 4533/95) и предварителния дневен ред на заседанието на Комитет К.4 (документ № 4135/95), документи, които са явно свързани с дейностите на Съвета, попадащи в обхвата на дял VI на Договора за ЕС. Ако фактът, че тези документи са свързани с дял VI на Договора за ЕС, е означавал, че те автоматично са обхванати от изключението, основано на защитата на обществения интерес (обществената сигурност), Съветът не би имал право да предостави достъп до документите. Още повече, като се има предвид, че Съветът е преценил, че има право да предостави достъп до тези два документа, като първо е балансира съответните интереси, следва, че Съветът неминуемо е преценил, че не всички документи, свързани с дял VI попадат автоматично в обхвата на първото изключение, основано на защитата на обществения интерес (обществената сигурност). Освен това, Съветът сам е признал, че той не счита, че всички документи, свързани с Европол, са обхванати от изключението, свързано с обществената сигурност.

121. От съдебната практика на Съда на Европейските общности е видно, че понятието „обществена сигурност” няма единно и конкретно значение. Така, понятието обхваща както вътрешната сигурност на държава-членка, така и нейната външна сигурност (вж. Решение на Съда от 17 октомври 1995 г. по дело C-70/94, Werner/Германия, Recueil стр. I-3189, точка 25), а също така прекъсването на доставки на основни стоки, като нефтопродукти, които могат да застрашат самото съществуване на страната (Решение на Съда от 10 юли 1984 г. по дело 72/83, Campus Oil/министър на промишлеността и енергетиката, Recueil стр. 2727, точка 34). Понятието може също така да обхване положения, при които общественият достъп до конкретни документи би могъл да попречи на опитите на органите да предотвратят престъпна дейност, както твърди ищца.

122. От бележката на г-н Elsen (вж. по-горе, точка 15) е видно, че повечето от документите, до които е бил отказан достъп, са свързани само с преговорите по приемането на Конвенцията за Европол, по-специално с предложенията на Председателството и на други делегации във връзка с тези преговори, а не с оперативни въпроси на самия Европол. По такъв начин, при липсата на каквото и да е обяснение от страна на Съвета, защо разкриването на тези документи на практика би могло да застраши конкретен аспект на обществената сигурност, ищецът не е в състояние да узнае причините за приемането на мерките и по такъв начин да защити своите интереси. Също така следва, че Първоинстанционния съд не е в състояние да оцени, защо документите, до които е бил отказан достъп попадат в обхвата на изключението, основано на защитата на обществения интерес (обществената сигурност), а не в обхвата на изключението, основано на защитата на поверителността на производството на Съвета.

123. Съветът също така не може да претендира, че в този случай той не е бил в състояние да обясни, защо е приложено изключението, без да обезсмисли основната цел на изключението, като се има предвид самия характер на интереса, който трябва да бъде защитен и задължителния характер на изключението. На практика, от бележката на г-н Elsen се вижда ясно, че е било възможно да бъде посочено, защо някои от документите не може да бъдат разкривани на ищеца, без същевременно да се разкрива тяхното съдържание.

124. На последно място, що се отнася до изключението, свързано със защитата на поверителността на производството, Съветът не е посочил изрично в оспорваното решение, че всички документи, съдържащи се в искането на ищеца са били обхванати от изключението, основано на защитата на обществения интерес (вж. точка 119 по-горе). Следователно ищецът не е можел да изключи възможността достъпът до някои от въпросните документи да е бил отказан, понеже те са били обхванати само от изключението, основано на защитата на поверителността на производство на Съвета.

125. Формулировката на оспорваното решение обаче не позволява на ищеца, а следователно и на Първоинстанционния съд да проверят, дали Съветът е изпълнил своето задължение да извърши действително балансиране на съответните интереси, както това се изисква от член 4, параграф 2 от Решение 93/731. На практика, оспорваното решение само упоменава факта, че поисканите документи са били свързани с производство на Съвета, включително със становища на членове на Съвета, без да уточни, дали той е направил сравнителен анализ, имащ за цел да балансира, от една страна, интереса на гражданите, търсещи информация, и, от друга страна, критериите за поверителност на производството на Съвета (вж. дело T-194/94, Carvel и Guardian Newspapers, цитирано по-горе, точка 74).

126. Още повече, първият отговор на Съвета – изпратен на ищеца на френски език, въпреки че ищецът е написал първоначалното искане на немски език – се е ограничил с цитиране на разпоредбите на член 4, параграф 1 от Решение 93/731, в подкрепа на становището си, че документите са подчинени на „принципа на поверителността”. Следователно това не позволява нито на ищеца, нито на Първоинстанционния съд да се уверят, че Съветът действително е балансира съответните интереси на етапа на разглеждането от негова страна на първото искане на ищеца.

127. От изложеното по-горе следва, че оспорваното решение на отговаря на изискванията за мотивиране, предвидени в член 190 от Договора и следователно трябва да бъде отменено, без да е необходимо да бъдат разглеждани другите основания, посочени от ищеца, нито да се разглежда съдържанието на самите документи.

Относно искането на нидерландското правителство Първоинстанционният съд да покани Съда на Европейските общности да представи справка, изготвена от неговите служби

128. Нидерландското правителство иска Първоинстанционният съд да покани Съда на Европейските общности да представи справка, изготвена от Службата за изследвания и документация на Съда за целите на решението на Съда от 30 април 1996 г. по дело С-58/94, Нидерландия/Съвет, Recueil стр. I-2169.

129. Тъй като настоящото решение не се основава на тази справка, не е необходимо Съдът да се произнася по това искане.

Относно публикуването на защитата в интернет

Аргументи на страните

130. Както беше посочено в точка 22 по-горе, с писмо, получено на 3 април 1996 г., Съветът е обърнал вниманието на Първоинстанционния съд на факта, че някои документи, свързани с делото, включително защитата на Съвета, са били публикувани в интернет. Той счита, че поведението на ищеца нарушава нормалния ход на производството. Съветът поставя особен акцент на факта, че текстът на защитата е бил редактиран от ищеца, преди да бъде публикуван по интернет. Освен това, имената и координатите на представителите на Съвета по делото са били дадени, като обществеността е била насърчавана да изпраща своите коментари по делото на тези представители. Съветът е поискал Първоинстанционния съд да предприеме всички мерки, които биха били необходими, за да се избегне за в бъдеще подобно действие от страна на ищеца.

131. С писмо, получено на 3 май 1996 г., адвокатите на ищеца са обяснили, че те не са взели никакво участие в публикуването на защитата и на другите документи, свързани с делото, по интернет. Те не са били запознати с тези факти преди получаването на писмото от Секретариата на Първоинстанционния съд. Те са поискали незабавно от ищеца да отстрани всички документи от интернет и са го уведомили, че ако това не бъде сторено, те не биха били в състояние занапред да го представляват.

132. В становището си, получено на 24 май 1996 г., ищецът е потвърдил, че той е публикувал документите в интернет, без да уведоми своите адвокати. Той е обяснил, че редактирането на защитата е било извършено от чисто практични съображения, и че неговото намерение не е било да изменя съдържанието Ж или да отслаби позицията на Съвета. Той просто е искал да съкрати защитата, като не е възпроизвел някои пасажии с оглед на времето, необходимо за публикуване на защитата в интернет. Той не е имал за цел да оказва натиск на Съвета и е добавил, че имената и координатите на представителите на Съвета са били включени, просто защото те са били запознати с делото, а не с цел насърчаване на обществеността да се свързва пряко с тях като граждани.

133. Ищецът се е ангажирал да се въздържа да публикува в интернет или по друг начин да разгласява на обществеността каквито и да е бъдещи документи, разменени между страните по делото. Занапред той щял да се ограничи до нормални медийни съобщения по делото. Ищецът освен това е посочил, че е взел решение да организира оттеглянето на защитата от интернет. Въпреки това, документът е бил публикуван в интернет от независима организация, Grävande Journalister (сдружение на шведските разследващи журналисти и издатели), която е отказала да го оттегли. По шведското право, ищецът не е разполагал с правни средства да принуди сдружението да оттегли документа, като то е отговорно за задържането на документа в интернет.

134. С писмо, получено на 28 май 1996 г., шведското правителство е обяснило, че директорът на Правна дирекция в Министерството на правосъдието е получил копие от защитата от ищеца, и че директорът на Правната дирекция впоследствие е предоставил копие на журналист, без да срещне възражение от страна на ищеца. При тези си действия директорът на Правната дирекция е взел предвид факта, че ищецът вече е публикувал подробен доклад относно основните елементи на защитата и е предоставил имената на съответните представители на Съвета. Друг фактор при вземането на това решение е бил, че документът не е бил предоставен на шведското правителство от институция на Общността, а от частно лице, което има право да се разпорежда с документа и което вече е демонстрирало своето желание да го разпространи. Министерството по никакъв начин не е свързано с публикуването на защитата в интернет и действието на вестника в това отношение е било сметнато за провокация.

Съображения на Първоинстанционния съд

135. Съгласно правилата, регулиращи производството пред Първоинстанционния съд, страните имат право на защита срещу злоупотреба със становищата и доказателствата. Така, в съответствие с член 5, параграф 3, алинея 3 от Указанията до съдебния секретар от 3 март 1994 г. (ОВ 1994 г., L 78, стр. 32), трети страни, независимо дали частни или публични, не могат да имат достъп до преписката или до процесуални документи без изричното разрешение на председателя след изслушването на страните. Освен това, в съответствие с член 116, параграф 2 от Процедурния правилник, председателят може да изключи секретни или поверителни документи от документите, които се предоставят на встъпила страна по дело.

136. Тези разпоредби отразяват общия принцип на редовното съдопроизводство, според който страните имат право да защитават своите интереси без всякакви външни влияния и особено от влияния от представители на обществеността.

137. Следователно, страна, на която е предоставен достъп до процесуалните документи на други страни, има право да използва тези документи само с цел отстояване на своята позиция, но не и с друга цел, включително подбудителство към критика от страна на обществеността във връзка с аргументите, повдигнато от другите страни по делото.

138. В настоящия случай е видно, че действията на ищеца за публикуване на редактирана версия на защитата в интернет, разгледани заедно с поканата към обществеността да изпраща своите коментари на представителите на Съвета и предоставянето на телефонните и факсовите номера на тези представители, са имали за

цел да окаже натиск на Съвета и да предизвикат обществена критика към тези представители на институцията при изпълнението на техните задължения.

139. Тези действия от страна на ищеца представляват злоупотреба с производството, което ще бъде взето предвид при присъждане на съдебните разноски (вж. по-долу, точка 140), по-специално като се вземе предвид фактът, че този инцидент е довел до временното спиране на производството и е наложил страните по делото да подават допълнителни становища в това отношение.

По съдебните разноски

140. Съгласно член 87, параграф 2 от Процедурния правилник на Първоинстанционния съд, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски по него, ако е било направено такова искане от страната, спечелила делото. В настоящия случай ищецът е поискал Съвета да бъде осъден да заплати разноските. Независимо от това, съгласно член 87, параграф 2 от същия правилник, Съдът може при изключителни обстоятелства да разпорежи разноските да бъдат разпределени или всяка от страните да понесе своите собствени разноски. С оглед на установеното извършване на злоупотреба с производството от страна на ищеца, на Съвета ще бъде разпоредено да заплати само две трети от разноските на ищеца.

141. Съгласно член 87, параграф 4 от Процедурния правилник, встъпилите в делото страни поемат собствените си разноски.

По изложените съображения Първоинстанционният съд (четвърти разширен състав) реши:

1. Отменя Решение на Съвета от 6 юли 1995 г. за отказ за предоставяне на достъп на ищеца до някои документи, свързани с Европейската полицейска служба (Европол).

2. Осъжда Съвета да заплати две трети от разноските на ищеца, както и да поеме своите собствени разноски.

3. Осъжда Кралство Дания, Френската република, Кралство Нидерландия, Кралство Швеция и Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия да поемат собствените си разноски.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 17 юни 1998 година.

Подписи