РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (втори състав)

7 юни 2011 година *

По дело T-471/08

Ciarán Toland, с местожителство в Дъблин (Ирландия), за който се явяват г-н A. Burke, solicitor, г-н E. Regan, SC, и г-н J. Newman, barrister,

жалбоподател,

подпомаган от

Кралство Дания, за което се явяват г-жа B. Weis Fogh и г-н C. Vang, в качеството на представители,

Република Финландия, за която се явяват г-н J. Heliskoski, г-жа A. Guimaraes-Purokoski и г-жа H. Leppo, в качеството на представители,

Кралство Швеция, за което се явяват г-жа A. Falk, г-жа S. Johannesson и г-жа K. Petkovska, в качеството на представители,

встъпили страни,

* Език на производството: английски.

срещу

Европейски парламент, за който се явяват г-н H. Krück, г-н N. Lorenz и г-н D. Moore, в качеството на представители,

ответник,

с предмет искане за частична отмяна на Решение на Европейския парламент от 11 август 2008 г. с референтен номер A (2008) 10636 в частта, с която се отказва достъпът до доклад № 06/02 на службата за вътрешен одит на Парламента от 9 януари 2008 г., озаглавен „Одит на надбавките за парламентарните сътрудници“,

ОБЩИЯТ СЪД (втори състав),

състоящ се от: г-н N. J. Forwood, председател, г-н F. Dehousse (докладчик) и г-н J. Schwarcz, съдии,

секретар: г-жа K. Andovà, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 7 декември 2010 г.,

постанови настоящото

Решение

Правна уредба

1 Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76) определя принципите, условията и ограниченията при упражняването на правото на достъп до документите на тези институции, предвидено в член 255 ЕО.

2 Съгласно член 4, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1049/2001:

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

[…]

— целите на дейности по инспектиране, разследване и одит,

освен ако по-висш обществен интерес не [обосновава] оповестяването на посочения документ.

3. Достъпът до документ, изготвен от дадена институция за вътрешно ползване или получен от институция и третиращ въпрос, по който тя все още не е взела решение, се отказва в случаите, когато оповестяването на документа би засегнало сериозно процеса на вземане на решение на тази институция, освен ако по-висш обществен интерес не [обосновава] оповестяването на посочения документ.

[…]“

Обстоятелства в основата на спора

3 С писмо от 11 юни 2008 г. жалбоподателят, г-н Ciarán Toland, иска от Парламента да му изпрати годишния доклад за 2006 г. на службата за вътрешен одит на Парламента, включително шестнадесетте доклада за вътрешен одит, посочени в точка 24 от резолюцията на Парламента от 22 април 2008 г., съдържаща забележките, които са неразделна част от решението за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет на Европейския съюз за финансовата 2006 година, раздел I — Европейски парламент (ОВ L 88, 2009 г., стр. 3).

4 С писмо от 23 юни 2008 г. генералният секретар на Парламента предоставя на жалбоподателя достъп до годишния доклад за 2006 г. на службата за вътрешен одит на Парламента с референтен номер 07/01 от 16 юли 2007 г. (наричан понататък „доклад № 07/01“), с изключение на един параграф от този доклад, отнасящ се до одит, който още не е приключен. В писмото от 23 юни 2008 г. не са споменати шестнадесетте други доклада от вътрешния одит, за които жалбоподателят е направил искане.

5 С писмо от 19 юли 2008 г. жалбоподателят представя заявление, с което потвърждава и подновява заявлението си за достъп до шестнадесетте доклада за вътрешен одит по съображенията, изложени в писмото от 11 юни 2008 г., и с мотива че в писмото на генералния секретар на Парламента от 23 юни 2008 г. изобщо не се съдържа обективно мотивирана обосновка за отказа да се изпратят тези доклади. Жалбоподателят иска достъп и до скрития параграф от доклад № 07/01.

6 С писмо от 11 август 2008 г. (наричано по-нататък „обжалваното решение“) Парламентът отказва, на първо място, да предостави достъп до скрития параграф от доклад № 07/01, на второ място, предоставя пълен достъп до тринадесет от шестнадесетте доклада за вътрешен одит, както и частичен достъп до други два доклада и на трето място, отказва достъпа до четиринадесетия доклад, а именно доклад № 06/02 на службата за вътрешен одит на Парламента от 9 януари 2008 г., озаглавен „Одит на надбавките за парламентарните сътрудници“ (наричан по-нататък „доклад № 06/02“).

7 В обжалваното решение Парламентът описва доклад № 06/02 като съдържащ в една от частите си анализ на рисковете, присъщи на финансовите операции по плащане на надбавките за парламентарните сътрудници, както и подробен анализ на действащите правила и тяхното прилагане, в друга от частите си — резюме на плановете за действие, изготвени от вътрешния одитор с оглед подобряване функционирането на системата, и в трета от частите си — подробно разяснение за тези планове за действие (стр. 2, последна алинея от обжалваното решение).

8 Парламентът добавя, че доклад № 06/02 в качеството му на изследване на рисковете, свързани с финансовите операции на службите на Парламента по изплащане на надбавките за парламентарните сътрудници, и в качеството му на съвкупност от предложения за подобряване на системата представлява одит по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 (стр. 2, последна алинея и началото на стр. 3 от обжалваното решение).

9 Парламентът приема, че по отношение на доклад № 06/02, макар последният да е изготвен окончателно на 9 януари 2008 г., продължава да се прилага изключението от правото на достъп, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001. Парламентът се позовава на Решение на Общия съд от 6 юли 2006 г. по дело Franchet и Byk/Комисия, T-391/03 и T-70/04, Recueil, стр. II-2023, точка 120 и сл.). Той отбелязва, че в съдържащите се в доклад № 06/02 планове за действие са посочени принципите, на които би могло да се основава едно преразглеждане на правната уредба на парламентарните сътрудници. Освен това в тези планове за действие се посочват други действия, които занапред може да предприема генерална дирекция (ГД) „Финанси“ на Парламента преди каквото и да било изменение на правната уредба. Парламентът счита, че на неговата администрация трябва да се предостави разумен срок, за да се вземат предвид и приложат незабавно тези предложения, както го изисква член 86 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 година относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 248, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 198, наричан по-нататък „Финансовият регламент“). Според Парламента предоставянето дори на частичен достъп до доклад № 06/02 на този етап би могло да попречи на ефективното му използване и вследствие на това да възпрепятства постигането на целта на дейността по одит по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 (стр. 3, първа алинея от обжалваното решение).

10 Освен това Парламентът твърди, че в посочените в доклад № 06/02 планове за действие се съдържат предложения, изискващи приемането на решение от компетентните политически органи, а именно не само от бюрото на Парламента и конференцията на председателите на Парламента, а също от Комисията, Съвета и държавите членки. Парламентът посочва, че на пленарното си заседание от 22 април 2008 г., на първо място, е насърчил работната група на бюрото на Парламента за статута на членовете да представи изводите си с оглед предприемането на бързи и подходящи действия по забележките, съдържащи се в доклад № 06/02, на второ място, е призовал за незабавното започване на преговори с държавите членки и с белгийското правителство, на трето място, е упълномощил своя генерален секретар да се свърже с Комисията и със Съвета с оглед осигуряване на възможността за приемане на нова правна уредба на парламентарните сътрудници посредством изменение на режима на договорно наетите служители и на последно място, е възложил на работната група за статута на членовете на Парламента, парламентарните сътрудници и пенсионните фондове спешно да оцени прилагането на действащите правила и предвид важността на въпроса да формулира всички предложения за промяна на тези правила,

които посочената работна група сметне за необходими (стр. 3, трета алинея от обжалваното решение).

11 Парламентът добавя, че макар на 9 юли 2008 г. бюрото на Парламента да е приело мерки за прилагане, отнасящи се до статута на членовете на Парламента, е продължил деликатният и сложен процес на вземане на решение, в рамките на който доклад № 06/02 представлява важен референтен документ. Парламентът твърди, че начинът, по който неговите членове използват предоставените им надбавки, е чувствителна тема, която се следи с голям интерес от медиите, и че данните от доклад № 06/02 биха могли да се използват, за да се възпрепятстват разискванията по реформата на системата и да се попречи на бързото ѝ осъществяване. Ето защо според Парламента оповестяването на доклад № 06/02 на този етап би засегнало сериозно процеса на вземане на решение, а и „не само него", тъй като не би могъл сам да осъществи успешно разглежданата реформа (стр. 3, последна алинея и началото на стр. 4 от обжалваното решение).

12 В заключение, тъй като счита, че заявлението на жалбоподателя от 19 юли 2008 г. не съдържа нито един довод, обосноваващ оповестяването на доклад № 06/02, и че подобно оповестяване, дори частично, би възпрепятствало, от една страна, постигането на целта на одита по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 и от друга страна — процеса на вземане на решение от Парламента по смисъла на член 4, параграф 3 от същия регламент, Парламентът решава да отхвърли заявлението на жалбоподателя за достъп до посочения доклад (стр. 4, втора и трета алинея от обжалваното решение).

Производство и искания на страните

13 Жалбоподателят подава настоящата жалба в секретариата на Общия съд на 23 октомври 2008 г.

14 С молби, подадени в секретариата на Общия съд съответно на 13, 17 и 30 март 2009 г., Кралство Швеция, Република Финландия и Кралство Дания са поискали да встъпят в настоящото производство в подкрепа на исканията на жалбоподателя.

15 С определение от 25 юни 2009 г. председателят на първи състав на Общия съд уважава тези молби за встъпване.

16 Поради промяна в съставите на Общия съд съдията докладчик е включен във втори състав, на който съответно е разпределено делото.

17 Кралство Швеция, Република Финландия и Кралство Дания подават в секретариата на Общия съд становища при встъпване, заведени съответно на 26 август, 9 и 11 септември 2009 г.

18 Парламентът и жалбоподателят представят становища по тези становища при встъпване съответно на 16 и 18 ноември 2009 г.

19 По доклад на съдията докладчик Общият съд (втори състав) решава да открие устната фаза на производството.

20 Устните състезания и отговорите на страните на поставените от Общия съд въпроси са изслушани в съдебното заседание от 7 декември 2010 г.

21 В жалбата си жалбоподателят моли Общия съд:

— да отмени обжалваното решение в частта му, с която му се отказва достъп до доклад № 06/02,

— да задължи Парламента да му даде достъп до доклад № 06/02,

— да осъди Парламента да заплати съдебните разноски.

22 В репликата жалбоподателят оттегля искането си Общият съд да задължи Парламента да му даде достъп до доклад № 06/02.

23 Предвид това изменение на исканията на жалбоподателя Парламентът моли Общия съд:

— да отхвърли като неоснователно искането за отмяна на обжалваното решение,

— да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски,

— да разпореди встъпилите страни да понесат направените от тях съдебни разноски.

24 Кралство Дания, Република Финландия и Кралство Швеция подкрепят по същество исканията на жалбоподателя за отмяна.

От правна страна

25 В настоящата жалба, наред с три правни основания, изведени формално от явна грешка в преценката, от нарушение на задължението за мотивиране и от нарушение на принципа на пропорционалност, са посочени по същество грешки при прилагане на правото, състоящи се в нарушаването от Парламента, от една страна, на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 и от друга страна, на член 4, параграф 3 от същия регламент. Различните правни основания и доводи на жалбоподателя следва да се разгледат съобразно с това разграничение, след някои предварителни съображения.

Предварителни съображения

26 Както е видно от член 1 и член 2, параграфи 1 и 3 от Регламент № 1049/2001, целта на този регламент е да се предостави на обществеността право на достъп до документите на институциите във всички области на дейност на Съюза при спазване на някои изключения, определени в същия регламент.

27 Съгласно съображение 1 от Регламент № 1049/2001 той е израз на волята, която следва от въведената с Договора от Амстердам втора алинея от член 1 ЕС за отбелязване на нов етап в процеса на изграждане на все по-тесен съюз между

народите на Европа, в който решенията се вземат при възможно най-голямо зачитане на принципа на откритост и възможно най-близко до гражданите. Както се припомня в съображение 2 от Регламент № 1049/2001, правото на публичен достъп до документите на институциите е свързано с демократичния характер на последните.

28 Съгласно постоянната съдебна практика изключенията от предоставянето на достъп до документи трябва да се тълкуват стриктно, за да не се попречи на прилагането на общия принцип да се предоставя на обществеността възможно най-широк достъп до документите, държани от институциите (Решение на Съда от 18 декември 2007 г. по дело Швеция/Комисия, C-64/05 P, Сборник, стр. I-11389, точка 66 и Решение на Съда от 1 юли 2008 г. по дело Швеция и Turco/Съвет, C-39/05 P и C-52/05 P, Сборник, стр. I-4723, точка 36, Решение по дело Franchet и Byk/Комисия, точка 9 по-горе, точка 84). Впрочем принципът на пропорционалност изисква дерогациите да не надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигането на преследваната цел (вж. в този смисъл Решение на Съда от 6 декември 2001 г. по дело Съвет/Hautala, C-353/99 P, Recueil, стр. I-9565, точка 28).

29 Освен това проверката, необходима за разглеждане на заявление за достъп до документи, трябва да бъде с конкретен характер. Всъщност, от една страна, обстоятелството, че даден документ засяга интерес, защитен по силата на изключение, само по себе си не е достатъчно, за да обоснове прилагането на това изключение (вж. по аналогия Решение на Общия съд от 13 септември 2000 г. по дело Denkavit Nederland/Комисия, T-20/99, Recueil, стр. I-3011, точка 45). Такова прилагане е обосновано по принцип само в хипотезата, при която институцията предварително е преценила, първо, дали достъпът до документа накърнява конкретно и действително защитения интерес и второ, в хипотезите по член 4, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1049/2001 — дали не е налице по-висш обществен интерес, който обосновава оповестяването на посочения документ (вж. в този смисъл Решение на Общия съд от 19 януари 2010 г. по дело Co-Frutta/Комисия, T-355/04 и T-446/04, Recueil, стр. II-1, точка 123). От друга страна, опасността от засягане на защитен интерес трябва да е разумно предвидима и да не е чисто хипотетична (вж. по аналогия Решение на Общия съд от 7 февруари 2002 г. по дело Kuijer/Съвет, T-211/00, Recueil, стр. II-485, точка 56). Тази проверка трябва да е видна от мотивите към решението (Решение на Общия съд от

13 април 2005 г. по дело Verein für Konsumenteninformation/Комисия, T-2/03, Recueil, стр. II-1121, точка 69 и Решение на Общия съд по дело Franchet и Byk/Комисия, точка 9 по-горе, точка 115).

30 Конкретно и индивидуално разглеждане на всеки документ е необходимо и поради това че дори в случаите, когато е ясно, че едно заявление за достъп се отнася до документи, за които се прилага изключение, единствено такова разглеждане може да позволи на институцията да прецени възможността да предостави частичен достъп на заявителя съгласно член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001 (вж. в този смисъл Решение на Общия съд от 12 октомври 2000 г. по дело JT's Corporation/Комисия, T-123/99, Recueil, стр. II-3269, точка 46 и Решение на Общия съд по дело Franchet и Byk/Комисия, точка 9 по-горе, точка 117).

31 Настоящата жалба следва да бъде разгледана с оглед на тези принципи.

По нарушението на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001

Доводи на страните

32 Жалбоподателят, подкрепян от встъпилите страни, твърди, че в случая Парламентът неправилно се е позовал на изключението от правото на достъп, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 относно целите на дейностите по одит.

33 След като одитът е завършен на 9 януари 2008 г., нямало повече никакво основание да се откаже оповестяването му през август 2008 г., тъй като то не би могло да засегне успешното му приключване. Що се отнася до твърдението, че подобно оповестяване би възпрепятствало постигането на „целите на дейността по одит“, доколкото би лишило администрацията от възможност да разполага с разумен срок, за да разгледа и приложи мерките, които са препоръчани в доклад № 06/02, жалбоподателят поддържа, че в случая положението се различава от разглежданото в Решение по дело Franchet и Byk/Комисия, точка 9 по-горе. Всъщност в конкретния случай в обжалваното решение изобщо не бил посочен срок, след изтичането на който може да се изпрати доклад № 06/02. В това решение се посочвало, че предвижданата реформа била с подзаконов и законов характер и не се споменавало каквото и да било друго разследване или инспекция, което/която да е застрашено/застрашена от засягане вследствие оповестяването на доклад № 06/02. Поради това не били изпълнени условията за прилагане на изключението по член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 относно засягането на целите на дейността по одит.

34 По отношение на мотивите на обжалваното решение жалбоподателят твърди, че то не отговаря на въпроса по какъв начин достъпът до доклад № 06/02 може да засегне конкретно и действително интереса, защитен от член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001. Освен това в решението не се разглеждал въпросът дали съществува по-висш обществен интерес, обосноваващ оповестяването на доклад № 06/02 въпреки твърдяното засягане на целите на дейността по одит. Нещо повече, след като в него не се разглеждал този въпрос, посоченото решение нарушавало принципа на пропорционалност.

35 Според жалбоподателя обаче общественият интерес от запознаване с доклад за одит, от който да получи информация за начина на използване на значителна част от обществените средства, предоставени на Парламента за осъществяване на неговата дейност, очевидно представлявал по-висш обществен интерес.

36 Парламентът твърди, че в Решение по дело Franchet и Byk/Комисия, точка 9 се признава за легитимно предоставянето на разумен срок на администрацията, за

да вземе решение за мерките, които трябва да се приемат въз основа на съдържащата се в доклад информация. В случая обаче при приемането на обжалваното решение Парламентът имал едва седем месеца, за да вземе решение относно тези мерки, което несъмнено било разумен срок предвид по-дългите срокове, които Общият съд е счел за разумни в Решение по дело Franchet и Byk/Комисия, точка 9 по-горе.

37 Парламентът подчертава, че разумността на срока трябва да се преценява към датата на обжалваното решение и че няма законово задължение да посочва в това решение в кой бъдещ момент ще изтече този срок. Неоснователен бил упрекът срещу него, че не е посочил тази информация.

38 Относно твърдението, че в обжалваното решение не се посочвало каквото и да било друго неприключило разследване или инспекция, това решение трябвало да се разбира в смисъл, че като в него се споменавало, че доклад № 06/02 съдържа планове за действие, „описващи други мерки, които вече могат да бъдат предприети от ГД „Финанси“ на Парламента преди каквото и да било изменение на правната уредба“, в контекста на решението това очевидно означавало не само законодателни реформи, но също и разследвания и инспекции. Освен това през август 2008 г. били в ход административни разследвания относно използването от някои депутати на суми, изплащани като надбавки за парламентарните сътрудници, и оповестяването на доклад № 06/02 можело да им нанесе вреда. Впрочем това обстоятелство било общоизвестно и жалбоподателят знаел за него.

39 Парламентът оспорва твърдението, че обжалваното решение е недостатъчно мотивирано, било то относно наличието на опасност от засягане защитата на целите на дейността по одит или относно липсата на по-висш обществен интерес от оповестяването му.

40 Относно довода, изведен от твърдяното нарушение на принципа на пропорционалност, Парламентът поддържа, че наред с обстоятелството, че този довод е по същество само повторение на другите доводи на жалбоподателя, разглежданият в случая въпрос няма нищо общо с критерия за пропорционалност, а се отнася до претеглянето на обществения интерес от защитата на документ и обществения интерес от неговото оповестяване.

41 Накрая, що се отнася до довода, изведен от обстоятелството, че прозрачността би могла да представлява по-висш обществен интерес, обосноваващ оповестяването на документ, за който иначе се прилага изключението по член 4, параграфи 2 или 3 от Регламент № 1049/2001, това твърдение било в противоречие с логиката на посочения регламент.

Съображения на Общия съд

42 Член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 предвижда отказ на достъп до документ, в случай че оповестяването би засегнало защитата на целите на дейности по инспектиране, разследване и одит, освен ако по-висш обществен интерес не обосновава оповестяването на посочения документ.

43 В Решение по дело Franchet и Byk/Комисия, точка 9 (точка 109) Общият съд е приел, че член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 трябва да се тълкува в смисъл, че тази разпоредба, която цели защитата на целите на дейности по инспектиране, разследване и одит, се прилага само когато с оповестяването на въпросните документи се създава опасност да се застраши приключването на тези дейности.

44 Несъмнено е възможно за различните актове по разследване или инспектиране да продължава да се прилага изключението, изведено от защитата на дейности по инспектиране, разследване и одит, докато са в ход дейностите по разследване или инспектиране, макар да е приключило конкретното разследване или инспектиране, въз основа на което е приет докладът, до който се иска достъп (вж. Решение по дело Franchet и Byk/Комисия, точка 9 по-горе, точка 110).

45 Въпреки това, да се приеме, че за различните документи, свързани с дейности по инспектиране, разследване и одит, се прилага изключението по член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, докато все още не са определени всички последващи действия във връзка с тези процедури, би означавало достъпът до посочените документи да се обуслови от случайно, бъдещо и евентуално далечно събитие, зависещо от бързите действия и полагането на необходимата грижа от страна на различни органи. Подобно разрешение би било в противоречие с целта да се гарантира публичният достъп до документи, отнасящи се до евентуални нарушения, допуснати при управлението на финансовите интереси, за да се даде възможност на гражданите за по-ефективен контрол върху законосъобразното упражняване на публичната власт (Решение по дело Franchet и Byk/Комисия, точка 9 по-горе, точки 111 и 112).

46 Ето защо е следвало да се провери дали към момента на приемане на разглежданите по това дело решения все още са били в ход дейности по разследване и инспектиране, които биха могли да бъдат застрашени от оповестяването на исканите документи, и дали тези дейности са били проведени в разумен срок (Решение по дело Franchet и Byk/Комисия, точка 9 по-горе, точка 113).

47 От тези съображения е видно, че предвиденото в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 изключение от правото на достъп може да се обяви за приложимо по отношение на доклад за одит, чието оповестяване би застрашило дейности по разследване и инспектиране, които се провеждат в разумен срок въз основа на съдържанието на този доклад.

48 В случая, на стр.3, първа алинея от обжалваното решение, отказът на Парламента да предостави достъп до доклад № 06/02 на основание член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 се основава, в съответствие с Решение по дело Franchet и Byk/Комисия, точка 9 по-горе, на съображението, че „на администрацията [на Парламента] трябва да се предостави разумен срок, за да се вземат предвид и приложат незабавно предложения, [съдържащи се в доклад № 06/02,] както го изисква член 86 от Финансовия регламент“.

49 Съгласно същата алинея от обжалваното решение предоставянето дори на частичен достъп до [доклад № 06/02] на този етап би могло да попречи на ефективното използване на този доклад и вследствие на това да възпрепятства постигането на „целта на одита“. На стр. 4, първа и втора алинея от обжалваното решение Парламентът вече категорично заключава, че на посочения етап предоставянето на такъв достъп, макар и само частично, „би попречило на ефективното използване на съдържанието на [доклад № 06/02]“, или още „би засегнало целта на одита“.

50 От тези съображения следва, че Парламентът поддържа въз основа на Решение по дело Franchet и Byk/Комисия, точка 9 по-горе, че оповестяването на доклад № 06/02 към датата на обжалваното решение би било твърде преждевременно, за да му позволи, преди каквато и да било реформа на подзаконовата и/или законовата правна уредба на надбавките за парламентарните сътрудници, успешно да осъществи препоръчаните в този доклад незабавни действия.

51 В обжалваното решение обаче изобщо не се посочва конкретна процедура по разследване или инспектиране или друга административна проверка, която да е била в ход към момента на приемането на това решение и да е представлявала прилагане на препоръчаните в доклад № 06/02 незабавни действия.

52 По този начин в частта, посветена на отхвърлянето на заявлението за достъп до доклад № 06/02, обжалваното решение се ограничава до абстрактното позоваване на необходимостта да се даде разумен срок на администрацията за незабавното прилагане на съдържащите се в този доклад предложения и до посочването на различни инициативи, предприети с оглед на подзаконова и/или законова реформа на правната уредба на парламентарните сътрудници.

53 В това отношение посочването на различни инициативи, предприети с оглед на реформа на правната уредба на парламентарните сътрудници, се отнася не толкова до предвиденото в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 изключение във връзка със защитата на целта на дейности по инспектиране, разследване и одит, колкото до предвиденото в член 4, параграф 3 от същия регламент изключение във връзка със защитата на процеса на вземане на решение от институцията. Впрочем в този смисъл, в началото на стр. 4 от обжалваното решение, Парламентът посочва, че „на този етап оповестяването на доклад [№ 06/02] би засегнало сериозно процеса на вземане на решение от Европейския парламент".

54 Единственото посочване в обжалваното решение на конкретен случай на разследване се съдържа в частта от решението, с която се отхвърля заявлението за достъп до някои скрити части от доклади за одит, различни от доклад № 06/02, по съображение че достъп до тези части би довел до оповестяване на отделен случай на тврдяна измама в процес на разглеждане от Европейската служба за борба с измамите (OLAF). Все пак в отговор на въпрос, поставен от Общия съд в съдебното заседание, Парламентът посочва, че що се отнася до самия доклад № 06/02, в него не се съдържат каквито и да било поименни данни, позволяващи да се идентифицират отделни случаи.

55 В съдебното заседание Парламентът поддържа, че към датата на обжалваното решение са били в ход процедури по разследване и инспектиране и други административни проверки въз основа на доклад № 06/02. Както бе посочено обаче в точка 51 по-горе, в това решение не се посочва каквато и да било процедура от този вид. Вследствие на това, тъй като в решението не са споменати твърдените процедури, в него не се обосновава нито по каква причина срокът за завършването им е трябвало да се счита за разумен през август 2008 г., нито, преди

всичко, по какъв начин оповестяването на доклад № 06/02 би възпрепятствало успешното им приключване.

56 Парламентът посочва в съдебното заседание и довода, че оповестяването на доклад № 06/02 би противоречало на естеството на този документ. Ставало въпрос за вътрешен документ, изготвен в рамките на Финансовия регламент, а не за документ, подлежащ на публично разгласяване, какъвто е докладът на Сметната палата на Европейския съюз за изпълнението на бюджета, който се публикува всяка година в *Официален вестник на Европейския съюз*. Според Парламента оповестяването на този вид вътрешни документи би породило опасността от самоограничаване на вътрешните одитори на институциите в техните бележки, което би довело да намаляване на ефикасността на вътрешните одити по отношение подобряването на работата на съответните институции.

57 В началото следва да се отбележи, че тези мотиви не се съдържат в обжалваното решение. Несъмнено на стр. 2 и 3 от посоченото решение Парламентът цитира член 86, параграф 1, първа алинея от Финансовия регламент, в който се споменава, че вътрешният одитор е съветник на институцията по въпросите на справяне с рисковете. От тези цитати обаче, един от които се съдържа при това в част от решението, различна от тази, в която се разглежда заявлението за достъп до доклад № 06/20, Парламентът не е извел нито едно съображение, подобно на тези, които изтъква за първи път в съдебното заседание. Впрочем обстоятелството, че в случая Парламентът е предоставил поне частичен достъп до петнадесет от шестнадесетте доклада за вътрешен одит, посочени в заявлението за достъп, сочи, че определящо значение за решението на Парламента да предостави или откаже достъп има не толкова естеството на тези доклади за одит като вътрешни документи, колкото конкретният предмет и съдържание на тези доклади.

58 Предвид изложеното по-горе трябва да се приеме, че в обжалваното решение Парламентът не е доказал надлежно, че достъпът до доклад № 06/02 засяга защитата на целите на дейности по одит. Ето защо, без да е необходимо да се разглежда въпросът дали е налице по-висш интерес от оповестяването, следва да се направи изводът, че обжалваното решение е необосновано в частта му, с

която се отказва достъпът до доклад № 06/02 въз основа на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.

По нарушението на член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001

Доводи на страните

59 Жалбоподателят, подкрепян от встъпилите страни, твърди, че в случая Парламентът неправилно се е позовал на изключението от правото на достъп, предвидено в член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 относно защитата на процеса на вземане на решение от институцията.

60 Всъщност мотивите на обжалваното решение, изведени, от една страна, от обстоятелството, че използването от членовете на Парламента на надбавките за парламентарните сътрудници е чувствителна тема, пораждаща голям интерес сред медиите, и от друга страна, от обстоятелството, че оповестяването на доклад № 06/02 би могло да възпрепятства процеса на вземане на решение, представлявали повече политически, отколкото правни твърдения, които освен това почиват на предположението, че прозрачността и информирането на обществеността влизат в противоречие с успешното протичане на нормотворческата дейност. Така обжалваното решение поставяло под съмнение основния принцип на прозрачност.

61 Жалбоподателят посочва, че висшият обществен интерес от осведоменост изобщо не е взет предвид от Парламента в обжалваното решение. Впрочем той трябвало по-скоро да приеме, че процесът на вземане на решение от демократична институция в областта на законовата и подзаконовата нормотворческа

дейност не може по принцип да бъде възпрепятстван от информирането на обществеността. По-висшият обществен интерес от оповестяването бил с по-голямо значение от впрочем хипотетичната загриженост да се предотврати опасността това оповестяване да възпрепятства обществените разисквания. В обжалваното решение изобщо не се съдържали мотиви, обосноваващи в случая изключение от принципа на прозрачност.

62 Жалбоподателят твърди, че що се отнася до свързаните със законодателната дейност документи и информация, особеното значение, което се отдава в Регламент № 1049/2001 на прозрачността, не може да се изтъква като основание да не се изпълни задължението за прозрачност в другите области на дейност на Парламента, по-специално в областта на административната му дейност. Прозрачността е от значение не само за законодателната, но и за изпълнителната дейност на институцията в нейните административни структури, които имат вътрешни, а не законодателни функции.

63 Опитът на Парламента да ограничи принципа на прозрачност, в качеството му на по-висш обществен интерес, в рамките на законодателния процес, след като проект с такова естество е публично разгласен, свидетелствал за тясно и неточно разбиране на настоящия случай и на основните принципи на Регламент № 1049/2001. Парламентът неправилно отричал, че доклад № 06/02 почива на принципи, въз основа на които може да се извърши реформа на правната уредба, и изкуствено разграничавал законодателната процедура от междуинституционните разисквания, предхождащи поначало представянето на законодателен проект, изготвен от Комисията.

64 Макар да се приема, че Решение по дело Швеция и Turco/Съвет, точка 28 по-горе, се отнася само до по-висшия обществен интерес от прозрачност в законодателната област, жалбоподателят счита, че по-висшият обществен интерес от прозрачност повелява признаването на същото право на достъп по отношение на областите, свързани с управлението на публичните финанси, както е в случая.

65 Относно позоваването на жалбоподателя на Решение по дело Швеция и Turco/Съвет, точка 28 по-горе, Парламентът твърди, че доклад № 06/02 представлява доклад за вътрешен одит, изготвен в рамките на Финансовия регламент, а не доклад за външен одит, нито правно становище. Към датата на обжалваното решение изобщо не е бил в ход законодателен процес и следователно не е било възможно в случая да се изисква повишената прозрачност, гарантирана в член 12, параграф 2 от Регламент № 1049/2001. Принципите в Решение по дело Швеция и Turco/Съвет, точка 28 по-горе, постановено в контекста на заявление за достъп до правно становище, изразено в законодателната област, не можело да бъдат пренесени непроменени към настоящото дело, отнасящо се до доклад за вътрешен одит, който не е изготвен в рамките на законодателна процедура.

66 Парламентът поддържа, че макар обжалваното решение да квалифицира доклад № 06/02 като „важен референтен документ", това се отнася до „деликатния и сложен процес на вземане на решение", който е бил в ход към този момент, а не до законодателна процедура, каквато тогава не е провеждана. Така жалбоподателят изобщо не доказал наличието на по-висш обществен интерес от оповестяване. Единственият посочен от жалбоподателя интерес, който се отнасял до законодателните документи, не можел да се прилага към доклад за вътрешен одит.

67 Следователно жалбоподателят неправилно възприемал доклад № 06/02 като форма на „законодателно предложение", което следвало да се разгледа в съответствие със съображенията в Решение по дело Швеция и Turco/Съвет, точка 28 по-горе. Ето защо всички доводи относно необходимостта гражданите да участват в широко разискване по съдържанието на този доклад въз основа на посоченото решение били неоснователни.

68 В обжалваното решение не се посочвало категорично и немотивирано, че е налице необходимост от поверителност, а напротив, описвали се многобройните инициативи, предприети към този момент, както и деликатният и сложен процес на вземане на решение, който все още бил в ход към момента на приемане на това решение. Освен това всички предишни опити за реформа в разглежданата

област били неуспешни и през 2008 г. положението било още по-несигурно по отношение както на принципа, така и на условията на реформата. В този контекст били разумни опасенията, че процесът на реформа може отново да претърпи неуспех, ако се оповести доклад № 06/02. Всъщност това оповестяване би позволило да се използват някои данни от този доклад, за да се провалят разискванията и да се забави реформата. Впрочем през юли 2008 г. Парламентът приел преходни и спешни мерки, за да се преодолее опасността от провал на процеса на реформа. Ето защо било погрешно твърдението на жалбоподателя, че Парламентът неправилно се позовал на процеса на вземане на решение, който бил в ход, за да отхвърли заявлението за достъп на основание член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001.

Съображения на Общия съд

69 Член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 предвижда, че „[д]остъпът до документ, изготвен от дадена институция за вътрешно ползване или получен от институция и третиращ въпрос, по който тя все още не е взела решение, се отказва в случаите, когато оповестяването на документа би засегнало сериозно процеса на вземане на решение на тази институция, освен ако по-висш обществен интерес не [обосновава] оповестяването на посочения документ“.

70 Според постоянната съдебна практика прилагането на това изключение предполага да бъде доказано, че достъпът до съответния документ, изготвен от институцията за вътрешно ползване, може да засегне конкретно и действително защитата на процеса на вземане на решение от институцията и че тази опасност от засягане е разумно предвидима, а не просто хипотетична (освен съдебната практика, посочена в точки 29 и 30 по-горе, вж. в този смисъл и Решение на Общия съд от 18 декември 2008 г. по дело Muñiz/Комисия, Т-144/05, непубликувано в Сборника, точка 74).

71 Освен това, за да може да попадне в обхвата на изключението, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, засягането на процеса на вземане на решение трябва да е сериозно. Това е така по-специално когато оповестяването на съответния документ оказва съществено влияние върху процеса на вземане на решение. Преценката на сериозността зависи от всички обстоятелства в случая, и по-специално от изтъкнатите от институцията отрицателни последици от оповестяването върху процеса на вземане на решение (Решение по дело Muñiz/Комисия, точка 70 по-горе, точка 75).

72 Преди всичко следва да се отбележи, че доклад № 06/02 е доклад за одит, който е съставен от службата за вътрешен одит на Парламента съгласно член 86 от Финансовия регламент и е изготвен от институцията за вътрешно ползване.

73 По-нататък е видно, че този документ, в който съгласно текста на обжалваното решение „се посочват принципите, на които може да се основава едно преразглеждане на правната уредба на парламентарните сътрудници“, и „се съдържат предложения, изискващи приемането на решение от компетентните политически органи“, е свързан с въпрос, по който институцията още не е взела решение.

74 В това отношение няма сериозни възражения срещу това, че решенията относно статута на членовете на Парламента, приети от последния преди обжалваното решение, не изчерпват по-широкия въпрос за реформата на статута на парламентарните сътрудници. Следователно процесът на вземане на решение от Парламента, независимо дали се провежда самостоятелно от тази институция или със Съвета, Комисията и държавите членки, не е приключил с тези решения.

75 Ето защо следва да се провери дали в обжалваното решение Парламентът надлежно е доказал, че оповестяването на доклад № 06/02 би засегнало сериозно процеса на вземане на решение от тази институция и при утвърдителен отговор — че не е бил налице по-висш обществен интерес, обосноваващ оповестяването.

76 В обжалваното решение Парламентът посочва, че е продължавал да бъде в ход „деликатен и сложен процес на вземане на решение […] в който [доклад № 06/02] представлява важен референтен документ“, и че „начинът, по който членовете на Парламента използват предоставените им надбавки, е чувствителна тема, която се следи с голям интерес от медиите“ (на стр. 3, последна алинея от обжалваното решение). По-нататък Парламентът сочи, че „данните от доклад № 06/02 биха могли да се използват, за да се възпрепятстват разискванията по реформата на системата и да се попречи на бързото ѝ осъществяване“ (в началото на стр. 4 от обжалваното решение). От това Парламентът заключава, че „оповестяването на [доклад № 06/02] на този етап би засегнало сериозно процеса на вземане на решение от Парламента, а и не само него, тъй като Парламентът не би могъл сам да осъществи успешно тази реформа“ (пак там). В последващия текст на обжалваното решение Парламентът възпроизвежда отново това твърдение относно засягането на процеса на вземане на решение.

77 От тези мотиви на обжалваното решение е видно, че отказът на достъп е основан по същество на опасението, че данни от доклад № 06/02 „биха могли“ да се използват, за да се възпрепятстват разискванията по реформата.

78 В обжалваното решение обаче изобщо не се съдържа конкретна информация, позволяваща да се направи извод, че към момента на приемане на решението тази опасност от засягане на процеса на вземане на решение е била разумно предвидима, а не чисто хипотетична.

79 По-специално, в обжалваното решение изобщо не се посочва към датата на приемането му да е било налице засягане или опит за засягане на процеса на вземане на решение, който е бил в ход, нито обективни причини, позволяващи разумно да се предвиди, че може да се стигне до подобно засягане в случай на оповестяване на доклад № 06/02.

80 В това отношение обстоятелството, че използването от членовете на Парламента на предоставените им финансови средства, е чувствителна тема, която се следи с интерес от медиите, което впрочем жалбоподателят не отрича, а тъкмо напротив, не може да представлява само по себе си достатъчна обективна причина за опасение от сериозно засягане на процеса на вземане на решение, освен ако не се постави под съмнение самият принцип на прозрачност, съдържащ се в Договора за ЕО.

81 Освен това твърдяната сложност на процеса на вземане на решение не представлява сама по себе си особена причина за опасение, че оповестяването на доклад № 06/02 би засегнало сериозно този процес.

82 Относно изтъкнатото от Парламента обстоятелство, че в миналото са претърпели неуспех редица опити за реформа в областта на парламентарните сътрудници, следва да се отбележи, че то не се съдържа в обжалваното решение. Това обстоятелство е изтъкнато по-късно, едва пред Общия съд, при това без да са налице данни, че неуспехът на тези опити е причинен от засягане на процеса на вземане на решение вследствие на оповестяване на чувствителна информация.

83 Във всеки случай, дори да се предположи, че Парламентът е доказал, че оповестяването на доклад № 06/02 би засегнало сериозно процеса на вземане на решение от тази институция, следва да се отбележи, че в обжалваното решение изобщо не се съдържат мотиви относно въпроса дали въпреки всичко не е налице по-висш обществен интерес, който повелява да се оповести посоченият доклад.

84 Всъщност твърдението в обжалваното решение, че „в заявлението за потвърждаване не се съдържа какъвто и да било довод, обосноваващ оповестяването“, не може да се счита за мотивиране в посочения смисъл. В това отношение следва да се напомни, че съгласно член 6, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 заявителят не е длъжен да мотивира заявлението си за достъп до документи.

85 Предвид изложените по-горе съображения, от които е видно, че Парламентът не е доказал в обжалваното решение, че достъпът до доклад № 06/02 би засегнал сериозно процеса на вземане на решение от тази институция, и във всички случаи не е мотивирал отказа си да предостави достъп по отношение на изискването да не е налице по-висш обществен интерес, следва да се направи изводът, че обжалваното решение е необосновано в частта му, с която се отказва достъпът до доклад № 06/02 въз основа на член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001.

86 При тези обстоятелства следва да се уважи настоящата жалба и да се отмени обжалваното решение в частта му, с която на жалбоподателя се отказва достъпът до доклад № 06/02.

По съдебните разноски

87 Съгласно член 87, параграф 2 от Процедурния правилник на Общия съд загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Съгласно член 87 параграф 4, първа алинея от същия правилник държавите членки, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски.

88 Тъй като Парламентът е загубил делото, той следва да бъде осъден да заплати съдебните разноски на жалбоподателя в съответствие с исканията на последния. Кралство Дания, Република Финландия и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (втори състав)

реши:

1) **Отменя Решение на Европейския парламент от 11 август 2008 г. с референтен номер A (2008) 10636 в частта му, с която се отказва достъпът до доклад № 06/02 на службата за вътрешен одит на Парламента от 9 януари 2008 г., озаглавен „Одит на надбавките за парламентарните сътрудници“.**

2) **Парламентът понася направените от него съдебни разноски, както и тези на г-н Ciarán Toland.**

3) **Кралство Дания, Република Финландия и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.**

Forwood Dehousse Schwarcz

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 7 юни 2011 година.

Подписи