РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

1 февруари 2007 година *

По дело C-266/05 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда, подадена на 24 юни 2005 г.,

Jose Maria Sison, с местожителство в Utrecht (Нидерландия), за когото се явява адв. J. Fermon, avocat,

жалбоподател,

като другата страна в производството е

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват г-н M. Bauer и г-жа E. Finnegan, в качеството на представители,

ответник в първоинстанционното производство,

* Език на производството: английски.

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: г-н P. Jann, председател на състав, г-н J. N. Cunha Rodrigues, г-н K. Schiemann (докладчик), г-н M. Ilešič и г-н E. Levits, съдии,

генерален адвокат: г-н L. A. Geelhoed,
секретар: г-н R. Grass,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 22 юни 2006 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Със своята жалба г-н Sison иска от Съда да отмени Решение на Първоинстанционния съд на Европейските общности от 26 април 2005 г. по дело Sison/Съвет (T-110/03, T-150/03 и T-405/03, Recueil, стр. II-1429, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение"), с което Първоинстанционният съд отхвърля жалбите му за отмяна на три решения на Съвета на Европейския съюз от 21 януари, 27 февруари и 2 октомври 2003 г., с които се отказва достъп до определени документи (наричани по-нататък съответно „първото решение за отказ", „второто решение за отказ" и „третото решение за отказ", както и — събирателно — „решенията за отказ").

Фактическа и правна обстановка

Правна уредба

2 Трето, четвърто, девето и единадесето съображение от 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) гласят следното:

„(3) [...] Настоящият регламент консолидира вече предприетите от институциите инициативи за подобряване на прозрачността в процеса на вземане на решения.

(4) Настоящият регламент цели да даде възможно най-голяма гласност на правото на публичен достъп до документите и да установи основните принципи и ограничения съгласно член 255, параграф 2 от Договора за ЕО.

[...]

(9) Някои документи, поради изключително чувствителния им характер, следва да бъдат обект на специална обработка. [...]

[...]

(11) По принцип до всички документи на институциите следва да бъде осигурен публичен достъп. Въпреки това следва да се защитават някои публични [другаде в текста: „обществени“] и частни интереси, като се използва режимът на изключенията.“

3 Член 1, буква а) от посочения регламент гласи, че неговата цел е „да определи принципите, условията и границите, на базата на съображения за обществен или частен интерес, които регулират правото на достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията [...], посочени в член 255 от Договора за ЕО, с цел гарантиране на възможно най-широк достъп до документите“.

4 Член 2 от същия регламент, озаглавен „Бенефициери и приложно поле“, предвижда:

„1. Всеки гражданин на Съюза и всяко физическо или юридическо лице, пребиваващо или чието седалище според учредителния акт е в държава-членка, има право на достъп до документите на институциите, при условие че са спазени принципите, условията и ограниченията, определени в настоящия регламент.

[...]

5. Документи, квалифицирани като чувствителни съгласно определението в член 9, параграф 1, са предмет на специална обработка в съответствие с този член.

[...]“

5 Озаглавеният „Изключения“ член 4 от Регламент № 1049/2001 разпорежда:

„1. Институциите отказват достъп до документи в случаите, когато оповестяването им засяга защитата на:

а) обществения интерес по отношение на:

— обществената сигурност,

— отбраната и военните въпроси,

— международните отношения,

— финансовата, валутната или икономическата политика на Общността или на държава-членка,

[...]

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

— търговските интереси на физическо или юридическо лице, включително по отношение на интелектуалната собственост,

— съдебните процедури и правни становища,

— целите на дейности по инспектиране, разследване и одит,

освен ако по-висш обществен интерес не диктува оповестяването на посочения документ.

[...]

4. По отношение на документи на трета страна институцията се консултира с третата страна, за да определи дали е приложимо някое от изключенията, предвидени в параграф 1 или 2, освен ако не става ясно, че документът се оповестява или не.

5. Една държава-членка може да поиска от институция да не оповестява документ, издаден от тази държава, без да има предварителното ѝ съгласие.

6. Ако само част от искания документ е обект на едно или няколко от горепосочените изключения, останалите части на документа се разпространяват [другаде в текста: „се оповестяват“].

[...]“

6 Член 6, параграф 1 от посочения регламент предвижда:

„Заявленията за достъп до документ се формулират в писмена форма [...]. Заявителят не е длъжен да мотивира заявката [другаде в текста: „заявлението“] си.“

7 Член 9 от същия регламент гласи:

„1. Чувствителни документи са документите, издадени от институции или от създадени от тях агенции, от държавите-членки, от трети страни или от международни организации, класифицирани като „TRÈS SECRET/TOP SECRET“, „SECRET“ или „CONFIDENTIEL“ в съответствие с правилата на съответната институция, които защитават основните интереси на Европейския съюз или на една или няколко от тези държави-членки в областите, уредени в член 4, параграф 1, буква а), конкретно по отношение на обществената сигурност, отбраната и военните въпроси.

[...]

3. Чувствителните документи се вписват в регистъра или се предоставят, при условие че има съгласие на органа, който ги е издал.

4. Всяко решение на определена институция да откаже достъп до чувствителен документ се основава на мотиви, които не нарушават интересите, чиято защита е предвидена в член 4.

[...]“

8 По смисъла на член 11, параграф 2 от Регламент № 1049/2001:

„За всеки документ регистърът съдържа референтен номер [...], разглежданата тема и/или кратко описание на съдържанието на документа [...]. Позоваванията се изготвят по начин, който не предполага защита на интересите в член 4 [да се чете: „Позоваванията се изготвят по начин, който не накърнява защитата на интересите, посочени в член 4.“]“

9 Озаглавеният „Пряк достъп в електронен формат или чрез регистър“ член 12 от посочения регламент предвижда в параграфи 1 и 2:

„1. Институциите следва, доколкото е възможно, да правят документите пряко достъпни за обществото в електронен формат или чрез регистър в съответствие с правилата на въпросните институции.

2. По-конкретно, законодателните документи, т.е. документите, които са изготвени или получени по време на процедурите по приемане на актове, които са правно обвързващи във или за държавите-членки, следва съгласно членове 4 и 9 да бъдат пряко достъпни.“

Обстоятелства, предхождащи спора

10 Предхождащите спора обстоятелства са изложени от Първоинстанционния съд в точки 2—8 от обжалваното решение, както следва:

„2. На 28 октомври 2002 г. Съветът на Европейския съюз приема Решение 2002/848/ЕО за прилагане на член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 2580/2001 относно специалните ограничителни мерки за борба с тероризма, насочени срещу определени лица и образувания и за отмяна на Решение 2002/460/ЕО (ОВ L 295, стр. 12). Това решение включва жалбоподателя в списъка на лицата, спрямо които се прилага установеното с този регламент замразяване на средства и финансови активи (наричан по-нататък „спорния списък“). Този списък е актуализиран по-конкретно с Решение 2002/974/ЕО на Съвета от 12 декември 2002 година (ОВ L 337, стр. 85) и Решение 2003/480/ЕО на Съвета от 27 юни 2003 година (ОВ L 160, стр. 81), които отменят предишните решения и въвеждат нов списък. При всеки от тези случаи името на жалбоподателя се запазва в списъка.

3 В съответствие с Регламент № 1049/2001 с потвърдително заявление от 11 декември 2002 г. жалбоподателят иска достъп до документите, въз основа на които Съветът е приел Решение 2002/848/ЕО, и разкриване на държавите, които са предоставили определени документи в този смисъл. С потвърдително заявление от 3 февруари 2003 г. жалбоподателят иска достъп до всички нови документи, накарали Съвета да приеме Решение 2002/974, с което името на жалбоподателя се запазва в спорния списък, и разкриване на държавите, които са предоставили определени документи в този смисъл. С потвърдително заявление от 5 септември 2003 г. жалбоподателят иска по-специално достъп до Доклад 11 311/03 EXT 1 CRS/CRP на Комитета на постоянните представители (Coreper) във връзка с Решение 2003/480, както и до всички документи, представени на Съвета преди приемането на Решение 2003/480 и обосноваващи включването и запазването на името на жалбоподателя в спорния списък.

4 По всяко от тези заявления Съветът отказва достъп, дори частичен, съответно с [първото, второто и третото решение за отказ].

5 Във връзка с първото и второто решение за отказ Съветът посочва, че информацията, довела до приемането на решенията за съставяне на спорния списък, се съдържа съответно в обобщените доклади от процедурите на Coreper от 23 октомври 2002 г. (13 441/02 EXT 1 CRS/CRP 43) и от 4 декември 2002 г. (15 191/02 EXT 1 CRS/CRP 51), класифицирани като „CONFIDENTIEL UE".

6 Съветът отказва да даде достъп до тези доклади, като се позовава на член 4, параграф 1, буква а), първо и трето тире от Регламент № 1049/2001. От една страна, той посочва, че „оповестяването на [тези доклади], както и на информацията, с която разполагат органите на държавите-членки, които водят борба с тероризма, би позволило на лица, групи и образувания, явяващи се обект на тази информация, да нанесат вреда на предприетите от тези органи действия и сериозно би засегнало обществения интерес по отношение на обществената сигурност". От друга страна, според Съвета „оповестяването на въпросната информация би засегнало и защитата на обществения интерес по отношение на международните

отношения, тъй като действията, предприети в рамките на борбата с тероризма, включват и органи на трети държави". Съветът отказва частичен достъп до тази информация с довода, че тя „изцяло попада в обхвата на посочените изключения". Съветът освен това отказва да разкрие държавите, които са предоставили съответната информация, като съобщава, че „органът[органите], предоставил[и] въпросната информация, след консултиране съгласно член 9, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 се е [са се] противопоставил[и] на оповестяването на исканата информация".

7 Във връзка с третото решение за отказ Съветът най-напред посочва, че заявлението на жалбоподателя се отнася до същия документ, достъпът до който му е бил отказан с първото решение за отказ. Съветът потвърждава своето първо решение за отказ и добавя, че достъпът до Доклад 13 441/02 също следва да се откаже поради изключението, отнасящо се до съдебните процедури (член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001). Понататък Съветът признава, че по погрешка е посочил като релевантен Доклад 11 311/03 във връзка с Решение 2003/480. В този смисъл той обяснява, че не е получил друга информация или документ, обосноваващ(а) отмяната на Решение 2002/848, доколкото то се отнася до жалбоподателя.

8 Жалбоподателят подава жалба за отмяна на Решение 2002/974, вписана в Секретариата на Първоинстанционния съд под номер Т-47/03."

Производството пред Първоинстанционния съд и обжалваното съдебно решение

11 Жалбоподателят подава три последователни жалби пред Първоинстанционния съд, с които иска отмяната съответно на първото решение за отказ (дело Т-110/03), на второто решение за отказ (дело Т-150/03) и на третото решение за отказ (дело Т-405/03). Тези три дела са съединени.

12 С обжалваното съдебно решение Първоинстанционният съд отхвърля всяка от посочените жалби.

13 Както е видно от точки 26, 34 и 35 от обжалваното съдебно решение, жалбата по дело T-405/03 е обявена, от една страна, за недопустима, доколкото тя се отнася до потвърждаването на отказа за достъп до доклад 13441/02, а от друга страна — за неоснователна, доколкото засяга отказ за достъп до други документи, като Първоинстанционният съд преценява в този смисъл, че несъществуването на такива документи е установено от Съвета по юридически удовлетворителен начин.

14 Жалбата по дело T-150/03 е отхвърлена като неоснователна, като в точка 38 от обжалваното решение Първоинстанционният съд преценява, че исканите от жалбоподателя документи не съществуват.

15 Във връзка с дело T-110/03 Първоинстанционният съд на първо място приема следното в точки 46 и 47 от обжалваното решение:

„46. Във връзка с обхвата на контрола на Първоинстанционния съд по отношение на законосъобразността на решение за отказ следва да се отбележи, че в Решение [от 19 юли 1999 г.] по дело Hautala/Съвет [T-14/98, Recueil, стр. II-2489], точка 71 и в Решение [от 7 февруари 2002 г.] по дело Kuijer/Съвет [T-211/00, Recueil, стр. II-485], точка 53 Първоинстанционният съд признава на Съвета широка свобода на преценка в рамките на решение за отказ, основаваща се — отчасти, както в конкретния случай — на защитата на обществения интерес в областта на международните отношения. В решението по дело Kuijer/Съвет [...] такава свобода на преценка е призната на институцията, когато тя основава своя отказ за достъп, като се позовава на защитата на обществения интерес в общ смисъл. Ето защо в областите, свързани със съдържащите се в член 4, параграф 1, буква а) от Регламент № 1049/2001 задължителни изключения от публичния достъп до документи, институциите разполагат със значително право на преценка.

47 Вследствие на това упражняваният от Първоинстанционния съд контрол за законосъобразност на решенията на институциите за отказ за достъп до документи поради съдържащите се в член 4, параграф 1, буква а) от Регламент № 1049/2001 изключения, свързани с обществения интерес, следва да се свежда до проверка дали са спазени процесуалните правила и изискването за мотивиране, дали фактите са установени точно, както и дали не е налице явна грешка в преценката на фактите или злоупотреба с власт (вж. по аналогия Решение по дело Hautala/Съвет, [...], точки 71 и 72, потвърдено след обжалване, и Решение по дело Kuijer/Съвет, [...], точка 53.)"

16 Като се произнася по приведеното от жалбоподателя правно основание, според което отказът за достъп до исканите документи предполага нарушение на правото на справедлив съдебен процес, по-точно на гаранциите, предвидени в член 6, параграф 3 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, съставена в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ"), както и нарушение на принципа на пропорционалност, Първоинстанционният съд постановява следното в точки 50—55 от обжалваното решение:

„50 Следва да се припомни, от една страна, че по силата на член 2, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 от правото на достъп до документите на институциите се ползва „[в]секи гражданин на Съюза и всяко физическо или юридическо лице, пребиваващо или чието седалище според учредителния му акт е в държава-членка". Оттук е видно, че този регламент е призван да гарантира достъп до публичните документи за всички, а не само достъпа на заявителя до документите, които са свързани с него.

51 От друга страна, предвидените с член 4, параграф 1, буква а) от Регламент № 1049/2001 изключения от достъпа до документите са формулирани императивно. От това произтича, че институциите са задължени да откажат достъп до документите, попадащи в обхвата на тези изключения, когато бъде представено доказателство за упоменатите обстоятелства (вж. по аналогия Решение на Първоинстанционния съд от 5 март 1997 г. по дело WWF UK/Комисия, (T-105/95, Recueil, стр. II-313, точка 58) и Решение на Първоинстанционния съд от 13 септември 2000 г. по дело Denkavit Nederland/Комисия, (T-20/99, Recueil, стр. II-3011, точка 39).

52 Ето защо специалният интерес, който може да изтъкне един заявител във връзка с достъпа до документ, който го засяга лично, не би могъл да се вземе предвид при преценката на задължителните изключения, предвидени в член 4, параграф 1, буква а) от Регламент № 1049/2001.

53 По същество жалбоподателят твърди, че Съветът е бил длъжен да му даде достъп до исканите документи, доколкото те са му необходими, за да гарантира правото си на справедлив съдебен процес в рамките на дело T-47/03.

54 Тъй като обаче в първото решение за отказ Съветът се е позовал на задължителните изключения, предвидени в член 4, параграф 1, буква а) от Регламент № 1049/2001, той не може да бъде упрекван, че не е взел под внимание евентуалната специална нужда на жалбоподателя да разполага с исканите документи.

55 Поради това, дори да се приеме, че тези документи се оказват необходими за защитата на жалбоподателя по дело T-47/03 — въпрос, който следва да се разгледа в хода на това дело — това обстоятелство не е релевантно за преценката на законността на първото решение за отказ."

17 За да отхвърли второто приведено от жалбоподателя правно основание, изведено от това, че първото решение за отказ не било съобразено със задължението за мотивиране, възложено на институциите по силата на член 253 ЕО, Първоинстанционният съд се позовава на следните съображения:

„60 При заявление за достъп до документи, когато съответната институция отказва такъв достъп, тя във всеки конкретен случай следва да докаже въз основа на информацията, с която разполага, че документите, до които се

иска достъп, действително попадат в обхвата на изключенията, изброени в Регламент № 1049/2001 (вж. по аналогия Решение на Съда от 11 януари 2000 г. по дело Нидерландия и van der Wal/Комисия, C-174/98 P и C-189/98 P, Recueil, стр. I-1, точка 24). Може обаче да се окаже невъзможно да се посочат причините, обосноваващи поверителността по отношение на всеки документ, без да се оповести неговото съдържание и съответно изключението да бъде лишено от основното си предназначение (вж. по аналогия Решение по дело WWF UK/Комисия, [...] точка 65).

61 Следователно в контекста на тази съдебна практика от институцията, отказала достъп до определен документ, се изисква да предоставят мотиви, позволяващи да се разбере и провери, от една страна, дали исканият документ действително се отнася до областта, към която е насочено изключението, на което се прави позоваване, а от друга страна, дали е действителна нуждата от защита, свързана с това изключение.

62 В конкретния случай, що се отнася до Доклад 13 441/02, Съветът ясно посочва изключенията, с които обосновава своя отказ, като се позовава едновременно на първо и трето тире от член 4, параграф 1, буква а) от Регламент № 1049/2001. Той е посочил по какъв начин тези изключения се отнасят към съответните документи, като се позовава на борбата с тероризма и на намесата на трети държави. Освен това Съветът предоставя кратко обяснение относно нуждата от защита, на която се позовава. Така във връзка с обществената сигурност той разяснява, че предаването на документите би дало възможност на лицата, за които се отнася тази информация, да смутят дейността на държавните органи. Що се отнася до международните отношения, Съветът накратко припомня въвличането на трети държави в борбата с тероризма. Краткостта на тези мотиви може да се приеме с оглед на факта, че излагането на допълнителна информация, по-конкретно свързана със съдържанието на съответните документи, би лишило изтъкнатите изключения от тяхното предназначение.

63 Във връзка с отказа за частичен достъп до тези документи Съветът изрично посочва, от една страна, че е разгледал тази възможност, а от друга — причината, поради която възможността е била отхвърлена, а

именно че въпросните документи изцяло попадат в обхвата на изтъкнатите изключения. Поради причини, идентични с вече изложените, Съветът не е бил в състояние точно да идентифицира съдържащата се в тези документи информация, без да лиши изтъкнатите изключения от тяхното предназначение. Обстоятелството, че тези мотиви изглеждат бланкетни, само по себе си не представлява техен недостатък, тъй като не възпрепятства нито разбирането, нито проверката на възприетата обосновка.

64 Във връзка с разкриването на държавите, предоставили съответните документи, следва да се отбележи, че в своите първоначални решения за отказ Съветът сам сигнализира за съществуването на документи, които произхождат от трети държави. От една страна, Съветът посочва използваното в този смисъл изключение, а именно член 9, параграф 3 от Регламент № 1049/2001. От друга страна, той представя двата критерия за неговото приложение. На първо място, той мълчаливо, но по необходимост приема, че разглежданите документи са чувствителни. Това обстоятелство изглежда разбираемо и проверимо с оглед на контекста, в който се вписва, по-специално предвид класификацията на документите като „CONFIDENTIEL UE“. На второ място, Съветът посочва, че се е консултирал със съответните органи и е взел предвид, че те се противопоставят на всякакво тяхно оповестяване.

65 Независимо от относителната краткост на мотивите на първото решение за отказ (две страници), жалбоподателят е напълно в състояние да разбере причините за получените откази, а Първоинстанционният съд също е в състояние да упражни своя контрол. Ето защо Съветът правилно мотивира посочените решения.“

18 С трето правно основание, изведено от нарушение на правото за достъп до документите, жалбоподателят твърди, че е допуснато нарушение на член 1, втора алинея ЕС, член 6, параграф 1 ЕС и член 255 ЕО, както и на член 4, параграф 1, буква а) и параграф 6, и на член 9, параграф 3 от Регламент № 1049/2001.

19 Като се произнася по първата част от това трето правно основание, според което при приемането на първото решение за отказ Съветът едновременно пропуснал да разгледа конкретно въпроса дали оповестяването на исканата информация би могло да засегне обществения интерес, пропуснал да съпостави собствените интереси с тези на жалбоподателя и не се съобразил с принципа за стеснително тълкуване на изключенията от правото на достъп до документите, Първоинстанционният съд по-конкретно постановява в точки 71—82 от обжалваното решение:

„71 Най-напред следва да се напомни, че Съветът не е бил длъжен в рамките на изключенията, предвидени в член 4, параграф 1, буква а) от Регламент № 1094/2001, да вземе под внимание специалния интерес на жалбоподателя да получи исканите документи (вж. точки 52 и 54 по-горе).

[...]

74 Що се отнася, на първо място, до защитата на обществения интерес по отношение на обществената сигурност, [...]

[...]

77 [...] следва да се признае, че ефикасността на борбата с тероризма предполага притежаваната от държавните органи информация относно лица или образувания, подозирани в тероризъм, да се запазва в тайна, така че тя да съхрани своята състоятелност и да позволява ефикасни действия. Ето защо разкриването на искания документ пред обществеността неизбежно би засегнал обществения интерес по отношение на обществе-

ната сигурност. В този смисъл поддържаното от жалбоподателя разграничение между информация от стратегически характер и лично засягаща го информация не може да се възприеме. Всъщност всякакъв вид лична информация по необходимост би разкрила определени стратегически аспекти на борбата с тероризма, например източниците на информация, естеството ѝ или степента на наблюдение върху лицата, подозирани в тероризъм.

78 Следователно Съветът не допуска явна грешка в преценката, като отказва достъп до Доклад 13441/02 поради причини, свързани с обществената сигурност.

79 На второ място, във връзка със защитата на обществения интерес относно международните отношения, с оглед на Решение 2002/848 и на Регламент № 2580/2001 е очевидно, че нейната цел, а именно борбата с тероризма, се вписва в рамките на международни действия, породени от Резолюция 1373 (2001) на Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации от 28 септември 2001 г. Държавите се призовават да си сътрудничат в рамките на този световен отпор. Елементите на това международно сътрудничество обаче твърде вероятно, дори задължително присъстват в исканията документ. Във всеки случай жалбоподателят не оспорва факта, че трети държави са съпричастни към приемането на Решение 2002/848. Той обаче иска да му бъде разкрито кои са те. От това произтича, че исканият документ действително попада в рамките на изключението, свързано с международните отношения.

80 Такова международно сътрудничество в областта на тероризма предполага доверие от страна на държавите в поверителността, с която се обработва информацията, която са предали на Съвета. Като се отчита естеството на поисканията документ, Съветът следователно с основание е могъл да прецени, че оповестяването му би могло да компрометира позицията на Европейския съюз в международното сътрудничество в областта на борбата с тероризма.

81 В този смисъл доводът на жалбоподателя — според който единствено фактът, че трети държави са съпричастни към действията на институциите, не можел да обоснове приложението на разглежданото изключение — следва да се отхвърли по изложените по-горе съображения. Всъщност обратно на онова, което предполага този довод, сътрудничеството на трети държави се вписва в един особено чувствителен контекст, а именно борбата с тероризма, което оправдава това сътрудничество да се запазва в тайна. Още повече, когато се разглежда в неговата цялост, решението показва, че съответните държави дори са отказали да бъдат разкривани.

82 От това е видно, че Съветът не допуска явна грешка в преценката, като приема, че оповестяването на искания документ може да засегне обществения интерес в областта на международните отношения."

20 Във връзка с третата част от третото правно основание, съдържащо се в жалбата, според която стеснителното тълкуване на „правилото за автора" би означавало Съветът да разкрие кои са държавите, представили документи във връзка с Решение 2002/848, както и точното естество на тези документи, за да се даде възможност на жалбоподателя да представи заявление за достъп до тях пред техните автори, Първоинстанционният съд се произнася по следния начин в точки 91—99 от обжалваното решение:

„91 Предварително се налага да бъде отбелязано, че доводите на жалбоподателя по същество се базират върху стара съдебна практика, свързана с Кодекса за поведение от 6 декември 1993 година относно публичния достъп до документи на Съвета и на Комисията (ОВ L 340, стр. 41, наричан по-нататък „кодекс за поведение"), приложен с Решение 93/731/ЕО на Съвета от 20 декември 1993 година относно публичния достъп до документите на Съвета (ОВ L 340, стр. 43) и [с] Решение 94/90/ЕОВС, ЕО, Евратом на Комисията от 8 февруари 1994 година относно публичния достъп до документите на Комисията (ОВ L 46, стр. 58).

92 По силата на този кодекс за поведение, когато автор на държания от институция документ е трето лице, заявлението за достъп трябва да се адресира директно до това лице. Оттук Съдът прави заключение, че институцията следва да уточни пред заинтересованото лице самоличността на автора на документа, за да може това лице да се обърне пряко към него (Решение [от 6 март 2003 г.] по дело Interporc/Комисия [C-41/00 P, Recueil, стр. I-2125], точка 49).

93 За сметка на това по силата на член 4, параграфи 4 и 5 от Регламент № 1049/2001 от съответната институция се изисква сама да се консултира с третото лице, освен ако положителният или отрицателен отговор на заявлението не се налага еднозначно. Когато става въпрос за държави-членки, те могат да изискват тяхното съгласие да бъде поискано.

94 Правилото за автора, както е изложено в Кодекса за поведение, следователно е претърпяло съществена промяна в Регламент № 1049/2001. Оттук е видно, че самоличността на автора придобива доста по-малко значение, отколкото при предходния режим.

95 Освен това по отношение на чувствителните документи член 9, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 предвижда, че тези документи „се вписват в регистъра или се предоставят, при условие че има съгласие на органа, който ги е издал". Необходимо е следователно да се приеме за установено, че чувствителните документи се ползват от дерогационен режим, чиято цел очевидно е да гарантира тайната по отношение на тяхното съдържание и дори на тяхното съществуване.

96 Ето защо Съветът не е имал задължението да оповестява разглежданите документи, чиито автори са държави и които са свързани с приемането на Решение 2002/848, включително самоличността на тези автори, тъй като, на първо място, документите са чувствителни, и на второ място, държавите автори са отказали разкриването им.

97 Следва обаче да се приеме за установено, че жалбоподателят не оспорва нито правното основание, на което се позовава Съветът, а именно член 9, параграф 3 от Регламент № 1049/2001, което означава, че съответните документи се считат за чувствителни, нито обстоятелството, че Съветът е получил отрицателно становище от държавите, които са автори на съответните документи.

98 С оглед на изчерпателността няма съмнение, че разглежданите документи са чувствителни. [...] Впрочем като се има предвид презумпцията за законност, свързана с всяко изявление на институция, има основание да се отбележи, че жалбоподателят не привежда никакво доказателство за погрешността на изявлението на Съвета, според което той е получил отрицателно становище от страна на съответните държави.

99 Ето защо Съветът основателно отказва да оповести разглежданите документи, включително самоличността на техните автори."

По жалбата

21 С жалбата, в подкрепа на която изтъква пет правни основания, жалбоподателят иска от Съда да отмени обжалваното съдебно решение и впоследствие сам да се произнесе по спора, като уважи исканията, представени от него в първоинстанционното производство с оглед на отмяната на решенията за отказ. Също така жалбоподателят иска Съветът да бъде осъден да заплати съдебните разноски.

22 Съветът иска жалбата да се отхвърли и жалбоподателят да бъде осъден да заплати съдебните разноски.

По жалбата, доколкото тя се отнася до дела T-150/03 и T-405/03

23 На първо място следва да се припомни, че според постоянната съдебна практика от член 255 ЕО, член 58, първа алинея от Статута на Съда и член 112, параграф 1, буква в) от Процедурния правилник на Съда е видно, че жалбата трябва точно да посочва пороците на решението, чиято отмяна се иска, както и правните доводи, с които по специфичен начин се подкрепя такова искане (Решение от 12 септември 2006 г. по дело Reynolds Tobacco и др./Комисия, C-131/03 P, все още непубликувано в Recueil, точка 49 и цитираната съдебна практика).

24 В случая, макар в своята жалба жалбоподателят да иска отмяната на обжалваното съдебно решение в частта относно дела T-110/03, T-150/03 и T-405/03, трябва да се приеме за установено, че петте правни основания, изложени в подкрепа на жалбата, са насочени изключително срещу мотивите, с които Първоинстанционният съд се е обосновал, за да отхвърли жалбата по дело T-110/03. Споменатите правни основания обаче не съдържат никаква критика по отношение на възприетите от Първоинстанционния съд мотиви, въз основа на които той отхвърля жалбите по дела T-150/03 и T-405/03.

25 При тези условия жалбата следва да се отхвърли като недопустима, доколкото е насочена към отмяната на обжалваното съдебно решение в частта, в която то отхвърля жалбите по дела T-150/03 и T-405/03.

По жалбата, доколкото тя се отнася до дело T-110/03

По първото правно основание, изведено от нарушението на член 220 ЕО, член 225 ЕО и член 230 ЕО, както и на правото на защита, правото на справедлив съдебен процес и правото на ефективна съдебна защита

— Доводи на жалбоподателя

26 В първата част от първото правно основание жалбоподателят твърди, че като възприема в точки 46 и 47 от обжалваното решение, че Съветът разполага с неограничено право на преценка, за да откаже достъпа до документи на основание на изключенията във връзка със защитата на обществения интерес, посочени в член 4, параграф 1, буква а) от Регламент № 1049/2001, и че съдебният контрол върху това право на преценка се свежда до проверка дали са спазени процесуалните правила и изискването за мотивиране, дали фактите са установени точно, както и дали не е налице явна грешка в преценката на фактите или злоупотреба с власт, Първоинстанционният съд неоснователно ограничава обхвата на цялостния контрол за законосъобразност, възложен му по силата на член 230 ЕО. Член 67, параграф 3 от Процедурния правилник на Първоинстанционния съд впрочем оправомощавал този съд да основава своя контрол върху съдържанието на документа, до който е отказан достъп, което също потвърждавало, че от Първоинстанционния съд се изисква да осъществява цялостен контрол за законосъобразност върху решенията на институциите в областта на публичния достъп до техните документи.

27 При условия на евентуалност жалбоподателят изтъква, че такъв цялостен контрол за законосъобразност бил оправдан най-малкото с оглед на особеностите на конкретния случай, който всъщност се отличавал в три насоки от дело Hautala/Съвет, по което е постановено посоченото по-горе съдебно решение, на което се позовават точки 46 и 47 от обжалваното съдебно решение. На първо място, исканите документи и първото решение за отказ изцяло спадали към сферата на Договора за ЕО, а не към сферата на общата външна политика и политика на сигурност, определена в дял V от Договора за ЕС. На второ място, посочените документи били не за вътрешна употреба, а

предназначени да допринесат за законодателния процес и поради това трябвало да се ползват с по-широк достъп. На трето място, жалбоподателят имал законен интерес да получи достъп до тези документи, които го засягат лично и са довели до включването му в спорния списък.

28 Във връзка с последното, като преценил в точка 52 от обжалваното решение, че специалният интерес, който даден заявител може да изтъкне за достъп до засягащ го лично документ, не може да се вземе под внимание за приложението на задължителните изключения, предвидени в член 4, параграф 1, буква а) от Регламент № 1049/2001, Първоинстанционният съд допуснал две грешки при прилагане на правото.

29 От една страна той не упражнил своя контрол от гледна точка на общия принцип, прогласен в член 6, параграф 3, буква а) от ЕКПЧ, според който „всяко лице, обвинено в извършване на престъпление, има минимум следните права: [...] да бъде незабавно [...] и в подробности информирано за характера и причините за обвинението срещу него“, въпреки факта че жалбоподателят попадал в обхвата на тази разпоредба поради включването му в спорния списък. От друга страна, като пренебрегнал по този начин специалния интерес на жалбоподателя, Първоинстанционният съд не спазил правилото, според което решението във връзка със заявление за достъп до документи на институциите трябва да се вземе след разглеждане на обстоятелствата, присъщи на всеки конкретен случай.

30 Във втората част от първото правно основание жалбоподателят изтъква, че като се е въздържал да разгледа законосъобразността на първото решение за отказ с оглед на прогласения в член 6, параграф 3, буква а) от ЕКПЧ принцип и да отговори на доводите във връзка с този пункт, Първоинстанционният съд не се съобразил с правото на защита и с общия принцип, гарантиращ правото на справедлив съдебен процес.

31 С третата част от първото правно основание жалбоподателят поддържа, че като е ограничил обхвата на контрола за законосъобразност и като се е въздържал да уважи довода, изведен от неспазването на прогласения в споменатия член 6, параграф 3, буква а) принцип, Първоинстанционният съд освен това не се съобразил с правото на ефективно средство за защита, което жалбоподателят извежда от член 13 от ЕКПЧ.

— Съображения на Съда

32 По отношение на първата част от първото правно основание от практиката на Съда е видно, че обхватът на контрола за законосъобразност, възложен на общностните съдилища по силата на член 230 ЕО, може да варира в съответствие с разглежданите области.

33 Що се отнася до съдебния контрол върху зачитането на принципа на пропорционалност, Съдът преценява, че на общностните законодателни органи следва да се признае широко право на преценка в областите, които предполагат те да направят избор от политическо, икономическо и социално естество и в които са призвани да извършват комплексни преценки. Оттук Съдът стига до извода, че единствено явно неподходящият характер на приета в тези области мярка с оглед на целта, която компетентната институция възнамерява да постигне, може да засегне законосъобразността на такава мярка (вж. по-конкретно Решение от 10 януари 2006 г. по дело IATA и ELFAA, C-344/04, Recueil, стр. I-403, точка 80 и цитираната съдебна практика).

34 Обратно на това, което жалбоподателят поддържа, в точка 46 от обжалваното решение Първоинстанционният съд основателно и в светлината на така припомнената съдебна практика приема, че във връзка с обхвата на съдебния контрол за законосъобразността на решение на Съвета, с което се отказва публичен достъп до даден документ на основание на някое от изключенията, свързани с обществения интерес и посочени в член 4, параграф 1, буква а) от Регламент № 1049/2001, на тази институция следва да се признае широка свобода на преценка да определя дали оповестяването на документи, спадащи към обхванатите от тези изключения области, може да засегне обществения интерес. В точка 47 от обжалваното решение Първоинстанционният съд преценява, отново основателно, че упражняваният от общностните съдилища контрол за законосъобразност по отношение на такова решение трябва следователно да се свежда до проверката дали са спазени процесуалните правила и изискването за мотивиране, дали фактите са установени точно, както и дали не е налице явна грешка в преценката или злоупотреба с власт.

35 На първо място следва да се приеме, че особено чувствителният и съществен характер на интересите, защитавани от член 4, параграф 1, буква а) от Регламент № 1049/2001, съчетан със задължителния отказ за достъп, който институцията следва да постанови по смисъла на посочената разпоредба, когато публичното оповестяване на определен документ би засегнало тези интереси, придава комплексен и деликатен характер на решението, което тя трябва да вземе и изисква особена предпазливост. Ето защо такова решение предполага свобода на преценка.

36 На второ място следва да се изтъкне, че критериите, прогласени в член 4, параграф 1, буква а) от Регламент № 1049/2001, са твърде общи, като отказ за достъп всъщност следва да се направи — както е видно от формулировката на тази разпоредба — когато оповестяването на съответния документ „засяга" защитата на „обществения интерес", по-специално по отношение на „обществената сигурност" или „международните отношения".

37 В този смисъл от запознаването с документите, предшествали приемането на посочения регламент, е видно, че са приети различни предложения, целящи в по-висока степен да прецизират приложното поле на изключенията във връзка с обществения интерес, за които се отнася член 4, параграф 1, буква а) от него, които несъмнено биха позволили в съответна степен да се увеличат възможностите за съдебен контрол по отношение на преценката на институцията.

38 Такъв е по-конкретно случаят във връзка с уточнението, което е фигурирало в предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета от 27 юни 2000 г. относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ C 177 E, стр. 70) — уточнение, насочено към ограничаване на приложното поле на изключенията до случаи на „съществено засягане" на защитата на споменатите интереси. Такъв е също случаят във връзка с тридесетото допълнение към посоченото предложение, съдържащо се в законодателното предложение от доклада на Комисията по граждански права и свободи, правосъдие и вътрешни работи на Европейския парламент (A5-0318/2000) за преформулиране на член 4, така че достъп да се отказва,

когато оповестяването на даден документ би довело до опасност „чувствително“ да се застраши обществената сигурност или „жизнено важен интерес“ в международните отношения на Съюза.

39 На трето място, както основателно изтъква Съветът, член 67, параграф 3 от Процедурния правилник на Първоинстанционния съд не може да постави под въпрос основателността на принципите, прогласени в точки 46 и 47 от обжалваното съдебно решение. Всъщност тази разпоредба, която фигурира в посветения на събирането на доказателства дял II, глава трета, раздел II от споменатия Процедурен правилник, се ограничава да предвиди в трета алинея, че „[к]огато документ, достъпът до който е бил отказан от общностна институция, бъде представен пред Първоинстанционния съд във връзка с производство относно законосъобразността на този отказ, документът не се предоставя на другите страни“. Такава разпоредба обаче цели преди всичко да запази последиците от решението на определена институция да не разкрива даден документ, докато Първоинстанционният съд не се произнесе по същество, тъй като именно това неразкриване представлява предмет на спора, с който е сезиран този съд. От друга страна, тази процесуална разпоредба, макар и да показва, че Първоинстанционният съд може при необходимост да изисква да се запознае с документ, достъпът до който е бил отказан на обществеността, по никакъв начин не е относима към определяне обхвата на съдебния контрол, възложен на общностните съдилища по силата на Договора за ЕО.

40 На четвърто място, във връзка с допълнителните доводи на жалбоподателя, изведени от твърдените специфични особености на конкретния случай, изброени в точка 27 от настоящото съдебно решение, необходимо е да се приеме за установено, че те не биха могли да окажат каквото и да било въздействие върху обхвата на съдебния контрол, поверен в дадения случай на Първоинстанционния съд.

41 Във връзка, на първо място, с твърдението на жалбоподателя, според което поисканите документи в конкретния случай допринесли за приемането на акт със законодателен характер, достатъчно е да се изтъкне, че дори да се приеме за точно, такова твърдение не би могло да повлияе върху отговора на въпроса дали оповестяването на тези документи може да засегне интересите, защитени с член 4, параграф 1, буква а) от Регламент № 1049/2001, нито върху отговора

на въпроса дали исканият достъп до тези документи следва да бъде отказан. Уместно е в това отношение да се отбележи по-специално, че член 12, параграф 2 от посочения регламент, макар и да предвижда, че следва да бъдат пряко достъпни документите, които са изготвени или получени по време на процедурите по приемане на актовете, които са правнообвързващи в или за държавите-членки, все пак добавя, че това може да стане само ако са спазени членове 4 и 9 от същия този регламент.

42 На второ място, що се отнася до довода, който жалбоподателят твърди, че извежда от обстоятелството, че исканите документи и първото решение за отказ изцяло спадали към сферата на Договора за ЕО, а не към сферата на общата външна политика и политика на сигурност, достатъчно е да се отбележи, че това обстоятелство не е потвърдено в конкретния случай. Както подчертава Съветът, Решение 2002/848, с което се пристъпва към вписване на жалбоподателя в спорния списък, всъщност е тясно свързано с Обща позиция на Съвета 2002/847/ОВППС от 28 октомври 2002 година за обновяване на Обща позиция 2001/931/ОВППС за прилагането на специални мерки за борба с тероризма и за отмяна на Обща позиция 2002/462/ОВППС (ОВ L 295, стр. 1).

43 На трето място, що се отнася до специфичния интерес на жалбоподателя да се запознае с документите, чието разкриване се иска, уместно е да се подчертае, че — както основателно отбелязва Първоинстанционният съд в точка 50 от обжалваното решение — Регламент № 1049/2001 има за цел да осигури право на публичен достъп в общ смисъл до документи на институциите, а не да постанови правила, предназначени да защитят специфичния интерес, който едно или друго лице би могло да има от достъпа до някой от тези документи.

44 Именно това е видно по-конкретно от член 2, параграф 1, член 6, параграф 1, и член 12, параграф 1 от посочения регламент, както и от заглавието и от четвърто и единадесето съображение от него. Първата от тези разпоредби всъщност гарантира по еднакъв начин правото на достъп на всеки гражданин на Съюза и на всяко физическо или юридическо лице, пребиваващо или със седалище в държава-членка, като в това отношение втората разпоредба уточнява, че заявителят не е длъжен да мотивира заявлението си. Член 12, параграф 1 предвижда, че институциите следва, доколкото е възможно, да

правят документите „пряко“ достъпни за обществото в електронен формат или чрез регистър. Заглавието на Регламент № 1049/2001, както и четвърто и единадесето съображение от този регламент, също подчертават, че той има за цел да направи документите на институциите достъпни за „обществеността“.

45 Анализът на документите, довели до приемането на Регламент № 1049/2001, впрочем разкрива, че е разгледана възможността предметът на регламента да се разшири, като се предвиди вземането под внимание на определени специфични интереси, на които едно лице може да се позове, за да получи достъп до документ. Така по-специално тридесет и първото изменение, съдържащо се в законодателното предложение, което фигурира в доклада на Комисията по граждански права и свободи, правосъдие и вътрешни работи на Европейския парламент, предлага включването на нов член 4, параграф 1а в предложението на Комисията, посочено в точка 38 от настоящото съдебно решение, според който „[к]огато разглежда интереса на обществеността от оповестяването на документ, институцията освен това взема под внимание интереса, на който се позовава даден заявител, жалбоподател или друг бенефициер, който има право, интерес или задължение в съответната област“. По същия начин седмото изменение, предложено в становището, дадено от Комисията по петиции на Европейския парламент, и фигуриращо в същия доклад, е насочено към включването на параграф в член 1 от посоченото предложение на Комисията, за да се уточни, че „[з]аявител, жалбоподател или всяко физическо или юридическо лице, чиито права, интереси или задължения са предмет на дадено дело (страна в това дело), също има право на достъп до документ, който не е публичнодостъпен, но може да окаже влияние върху разглеждането на делото, както е предвидено в настоящия регламент и в приетите от институциите разпоредби.“ В този смисъл обаче е необходимо да се приеме за установено, че нито едно от така формулираните предложения не е възприето в разпоредбите на Регламент № 1049/2001.

46 Впрочем от редакцията на член 4, параграф 1, буква а) от същия регламент е видно, че що се отнася до съдържащите се в тази разпоредба изключения от правото на достъп, отказът на институцията е задължителен, щом публичното оповестяване на документ е в състояние да засегне защитаваните от посочената разпоредба интереси, като в подобен случай и за разлика от това, което по-специално предвижда параграф 2 от същия член, не е необходимо да се съпоставят изискванията, свързани със защитата на тези интереси, с изискванията, които произтичат от други интереси.

47 От предходните разсъждения става ясно, че в точка 52 от обжалваното решение Първоинстанционният съд основателно преценява, че специалният интерес на даден жалбоподател от разкриването на документи не би могъл да се вземе предвид от институцията, призована да се произнесе дали публичното им оповестяване би засегнало интересите, защитавани от член 4, параграф 1, буква а) от Регламент № 1049/2001, и ако това е така, да откаже искания достъп.

48 Дори да се предположи, че жалбоподателят, както твърди той, има правото да бъде подробно информиран за естеството и за причината на обвинението, което се отправя срещу него с факта на включването му в спорния списък, и че това право предполага достъп до държани от Съвета документи, достатъчно е да се посочи, че такова право не би могло да се упражни чрез прибягване до установените с Регламент № 1049/2001 механизми за публичен достъп до документи, както основателно преценява Първоинстанционният съд в точки 52—55 от обжалваното решение.

49 Предвид всичко изложено дотук, първата част от първото правно основание следва да се обяви за неоснователна.

50 Същото се отнася до втората част от първото правно основание, изведена от твърдяно нарушение на правото на защита, поради това че Първоинстанционният съд не отговорил на довода на жалбоподателя, изведен от нарушение на правото да бъде подробно информиран за естеството и за причината на обвинението, което се отправя срещу него. В този смисъл достатъчно е всъщност да се отбележи — както вече е ясно от казаното в точка 48 от настоящото съдебно решение — че този довод е действително разгледан и отхвърлен от Първоинстанционния съд в точки 52—55 от обжалваното решение.

51 В третата част от първото правно основание жалбоподателят се позовава на твърдяно нарушение на неговото право на ефективни правни средства за защита срещу засягането на правото му да бъде подробно информиран за естеството и за причината на обвинението, което се отправя срещу него с факта на включването му в спорния списък.

52 В този смисъл следва обаче да се отбележи, че както се вижда от точка 48 от настоящото съдебно решение, такова право на информиране, дори да се приеме за съществуващо, не може да се упражнява чрез предвидените в Регламент № 1049/2001 механизми за достъп до документи. От това следва, че евентуалното незачитане на подобно право не би могло да произтича от решение за отказ за достъп, прието на основание на споменатия регламент, нито пък съответно да даде основание за съдебна санкция в полза на жалба за отмяна на такова решение. Следователно третата част от първото правно основание също трябва да бъде обявена за неоснователна.

53 От всичко казано дотук следва, че първото правно основание, на което жалбоподателят се позовава в подкрепа на жалбата, не е основателно в нито една от трите си части и следователно трябва да бъде изцяло отхвърлено.

По второто правно основание, изведено от нарушение на правото на достъп до документите поради погрешно тълкуване на член 4, параграф 1, буква а), първо и трето тире от Регламент № 1049/2001 и неправилно прилагане на параграф 6 от същия член

— Доводи на жалбоподателя

54 С първата част от второто правно основание жалбоподателят поддържа, че Първоинстанционният съд погрешно приложил изключението, основано върху защитата на обществения интерес по отношение на обществената сигурност, предвидено в член 4, параграф 1, буква а), първо тире от Регламент № 1049/2001, и че поради това обстоятелство нарушил неговото право на достъп до документите.

55 Извършеният от Първоинстанционния съд анализ в точки 77—81 от обжалваното решение, според който всяка притежавана от държавните органи информация относно лица, подозирани в тероризъм, следва по дефиниция да остане в тайна, не се съобразявал с изискването за стеснително тълкуване на изключенията от едно правило и напълно лишавал принципа за прозрачност от ефективност.

56 С втората част от второто правно основание жалбоподателят изтъква, че Първоинстанционният съд освен това неправилно приложил изключението, основано върху защитата на обществения интерес по отношение на международните отношения, предвидено в член 4, параграф 1, буква а), трето тире от Регламент № 1049/2001.

57 На първо място, възприетото в този смисъл тълкуване от Първоинстанционния съд в точка 79 от обжалваното решение също не се съобразявало с изискването за стеснително тълкуване на всяко изключение.

58 На второ място, като изхождал от погрешната предпоставка, че разглежданите документи са с произход от трети държави, докато те всъщност са издадени от държави-членки, в точки 80 и 81 от обжалваното решение Първоинстанционният съд неправилно тълкувал понятието „международни отношения“, като го приложил по отношение на информацията, предадена на Съвета от държави-членки, докато споменатото понятие се отнасяло единствено до отношенията между Съюза и третите държави.

59 На трето място, погрешна била констатацията на Първоинстанционния съд, че неоповестяването на исканите документи било оправдано, поради факта че сътрудничеството между Съюза и третите държави следва да остане в тайна, тъй като съществуването на такова сътрудничество с Република Филипини било общоизвестно.

60 В третата част от второто правно основание жалбоподателят твърди, че Първоинстанционният съд допуснал грешка при прилагане на правото, като преценил, че Съветът основателно е отказал да разкрие третите държави, които са представили документи на тази институция, въпреки че неговото искане и първото решение за отказ очевидно се отнасяли до разкриването на държави-членки. Действайки по този начин, Първоинстанционният съд не се съобразил с член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001, като пропуснал да разгледа и да санкционира отказа за частичен достъп, постановен срещу жалбоподателя.

— Съображения на Съда

61 Както става ясно от член 1 от Регламент № 1049/2001, разглеждан по-специално в светлината на четвърто съображение от същия, той си поставя за цел да осигури възможно най-широко действие на правото на публичен достъп до държаните от институциите документи.

62 От този регламент обаче, и по-специално от единадесето съображение и член 4 от него, който предвижда режим на изключения, също личи, че правото на достъп до документите все пак е подчинено на определени ограничения, основани на съображения за обществен или частен интерес.

63 Тъй като се отклоняват от принципа за възможно най-широк публичен достъп до документите, тези изключения, както основателно напомня жалбоподателят, следва да се тълкуват и прилагат стеснително (вж. в този смисъл Решение по дело Нидерландия и van der Wal/Комисия, посочено по-горе, точка 27).

64 В този смисъл следва обаче да се припомни, че както вече става ясно в точка 34 от настоящото съдебно решение, такъв принцип за стеснително тълкуване допуска, когато става въпрос за изключенията по отношение на обществения интерес, посочени в член 4, параграф 1, буква а) от Регламент № 1049/2001,

Съветът да разполага с широка свобода на преценка, за да определя дали публичното оповестяване на даден документ би засегнало защитените с тази разпоредба интереси. Поради причините, изложени от Съда при разглеждането на първото правно основание на жалбата, упражняваният от Първоинстанционния съд контрол във връзка с решение за отказ за достъп до документ, прието от Съвета на основание на едно от споменатите изключения, се свежда до проверката дали са спазени процесуалните правила и изискването за мотивиране, дали фактите са установени точно, както и дали не е налице явна грешка в преценката или злоупотреба с власт.

65 На основата на тези първоначални разсъждения по отношение на първата част от първото правно основание следва да се приеме, че обратно на твърдението на жалбоподателя, Първоинстанционният съд, както основателно изтъква Съветът, не допуска никаква грешка при прилагане на правото в точки 77 и 78 от обжалваното решение.

66 Всъщност като преценява в точка 77 от посоченото съдебно решение, че лесно може да се допусне да не се оповестяват публично държаните от държавните органи документи, отнасящи се до подозирани в тероризъм лица или образувания и спадащи към категорията на чувствителните документи по смисъла на член 9 от Регламент № 1049/2001, за да не се засегне ефикасността на оперативната борба с тероризма и по този начин да се накърни защитата на обществената сигурност, Първоинстанционният съд основателно прави съдържащия се в точка 78 от същото решение извод, че Съветът не допуска явна грешка в преценката, като отказва достъп до исканите документи, с мотива че тяхното оповестяване би засегнало обществения интерес във връзка с обществената сигурност.

67 За сметка на това, що се отнася до втората част от второто правно основание, изведена от погрешно прилагане на свързаното с международните отношения изключение, съдържащо се в член 4, параграф 1, буква а), трето тире от Регламент № 1049/2001, налага се още в началото да се признае — без да бъде необходимо да се разглеждат другите приведени от жалбоподателя доводи в рамките на тази част от споменатото правно основание — че Първоинстанционният съд опорочава своето решение с изопачаване на фактите, като

базира обосновката си върху обстоятелството, че трети държави са представили документи на Съвета, след като от преписката личи, както впрочем признава и Съветът, че тези документи произхождат от държави-членки.

68 Очевидно е освен това, че в настоящия случай посоченото изопачаване в твърде голяма степен води до опорочаване на обосновката, развита в точки 79—81 от обжалваното решение, въз основа на която в точка 82 от него Първоинстанционният съд стига до извода, че Съветът не е допуснал явна грешка в преценката, като е приел, че оповестяването на документа, чието съобщаване е поискано, може да засегне обществения интерес по отношение на международните отношения.

69 По смисъла на постоянната съдебна практика подобно изопачаване на фактите може да бъде изтъкнато в рамките на производство по обжалване и да доведе до отмяна на съдебното решение, засегнато от такъв порок.

70 В конкретния случай обаче следва да се отбележи, че както личи от точки 65 и 66 от настоящото съдебно решение, Първоинстанционният съд основателно преценява, че първото решение за отказ правилно се обосновава със свързаното с обществения интерес по отношение на обществената сигурност изключение, предвидено в член 4, параграф 1, буква а), първо тире от Регламент № 1049/2001.

71 Ето защо е необходимо да се приеме за установено, че дори Първоинстанционният съд да не бе изопачил фактите в степента, описана в точка 67 от настоящото съдебно решение, и да се приеме, че в този случай той би достигнал до извода за неправилно позоваване от Съвета на изключението, свързано с обществения интерес относно международните отношения, този извод не би могъл да доведе до отмяна на първото решение за отказ от страна на Първоинстанционния съд, тъй като това решение всъщност пак се обосновава с изключението, свързано с обществения интерес по отношение на обществената сигурност.

72 Като се отчита казаното дотук, следва да се приеме за установено, че изопачаването на фактите, което опорочава обжалваното съдебно решение, не води до засягане на диспозитива му, поради което няма основание то да бъде отменено на това основание (вж. в този смисъл Решение от 1 юни 2006 г. по дело P & O European Ferries (Vizcaya) и Diputación Foral de Vizcaya/Комисия, C-442/03 P и C-471/03 P, все още непубликувано в Recueil, точки 133 и 134).

73 В третата част от второто правно основание жалбоподателят се позовава и на изопачаването на фактите от страна на Първоинстанционния съд в резултат от смесване на трети държави и държави-членки. Жалбоподателят твърди, че поради това смесване Първоинстанционният съд се е въздържал да санкционира отказания с първото решение частичен отказ за разкриване на държавите, които са предали документи на Съвета.

74 В това отношение обаче е достатъчно да се отбележи, че обратно на поддържаното от жалбоподателя, споменатото смесване изобщо не е повлияло върху обосновката, довела до извода на Първоинстанционния съд в точка 99 от обжалваното решение, че Съветът основателно е отказал да разкрие държавите, които са издали разглежданите документи.

75 Както личи от точки 95—97 от посоченото съдебно решение, Първоинстанционният съд всъщност изгражда своята обосновка в този смисъл върху обстоятелството, че както става ясно от член 9, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 — разпоредба, на която Съветът се позовава в първото решение за отказ — чувствителни документи могат да се оповестяват само със съгласието на органа, който ги е издал, каквото в конкретния случай липсва. Както обаче изтъква генералният адвокат в точки 58 и 59 от своето заключение, посоченият член 9, параграф 3 се прилага по идентичен начин към документи, издадени от държава-членка или от трета държава.

76 От казаното дотук следва, че второто правно основание, на което жалбоподателят се позовава в подкрепа на своята жалба, не е основателно в нито една от трите си части и следователно трябва да бъде изцяло отхвърлено.

По третото правно основание, изведено от нарушение на задължението за мотивиране

— Доводи на жалбоподателя

77 Най-напред жалбоподателят изтъква, че по отношение на двете изключения, на които Съветът се позовава, за да обоснове отказа за достъп до разглежданите документи, Първоинстанционният съд неправилно се е ограничил, както било видно от точки 62 и 65 от обжалваното съдебно решение, с твърде кратките и бланкетни мотиви, съдържащи се в този смисъл в първото решение за отказ, като същевременно ги допълнил със собствени мотиви, съдържащи се в точки 77, 80 и 81 от обжалваното съдебно решение.

78 По-нататък, във връзка с отказа за частичен достъп, Първоинстанционният съд се задоволил и с мотиви във вид на стандартна формулировка, в нарушение на член 253 ЕО, както е видно от точка 63 от обжалваното съдебно решение.

79 Накрая, във връзка с отказа да се разкрият държавите, които са съобщили въпросната информация, извършеното от Първоинстанционния съд смесване на държави-членки и трети държави водело до пълна липса на контрол от страна на Първоинстанционния съд върху мотивите, според които разкриването на съответните държави представлявало заплаха за обществения интерес по отношение на обществената сигурност или международните отношения, като такава липса на контрол съставлявала нарушение както на член 253 ЕО, така и на член 230 ЕО.

— Съображения на Съда

80 Предвид постоянната съдебна практика, изискването от член 253 ЕО мотивиране трябва да бъде съобразено с естеството на разглеждания акт и трябва

да показва по ясен и недвусмислен начин съображенията на институцията, която е автор на акта, така че да даде възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за приетата мярка, а на компетентната юрисдикция — да упражни своя контрол. Изискването за мотивиране следва да се преценява в зависимост от обстоятелствата по конкретния случай, по-специално в зависимост от съдържанието на акта, от естеството на изложените мотиви и от интереса, който адресатите или други заинтересовани лица, засегнати пряко и лично от акта, могат да имат от получаване на разяснения. Не се изисква мотивите да уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства, доколкото въпросът дали мотивите на определен акт отговарят на изискванията на посочения член 253 следва да се преценява с оглед не само на текста, но и на контекста, както и на съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя (вж. по-специално Решение по дело Interporc/Комисия, посочено по-горе, точка 55 и цитираната съдебна практика).

81 В конкретния случай Първоинстанционният съд точно прилага тези принципи и не допуска никаква грешка при прилагане на правото, като възприема, че колкото и да е кратка — във връзка както с отказа за пълен достъп, така и с отказа за частичен достъп до документите, чието съобщаване се иска — мотивите на първото решение за отказ остават адекватни с оглед на контекста на делото и са достатъчни, за да позволят на жалбоподателя да прецени причините за отказания достъп, а на Първоинстанционния съд — да упражни възложения му контрол за законосъобразност.

82 Всъщност, както Първоинстанционният съд основателно преценява в точки 62 и 63 от обжалваното решение и както изтъква Съветът пред Съда, тази краткост е оправдана именно от необходимостта да не бъдат засегнати чувствителните интереси, които се защитават с изключенията от правото на достъп, въведени с член 4, параграф 1, буква а), първо и трето тире от Регламент № 1049/2001, когато се разкрива именно информация, която те имат за цел да защитят.

83 Необходимостта институциите да се въздържат от изтъкването на обстоятелства, които биха засегнали интересите, чиято защита по-специално се цели с посочените изключения, се подчертава по-конкретно от член 9, параграф 4 и член 11, параграф 2 от Регламент № 1049/2001. Първата от тези разпоредби

всъщност уточнява, че всяко решение на определена институция да откаже достъп до чувствителен документ се основава на мотиви, които не нарушават интересите, чиято защита е предвидена с член 4 от Регламент № 1049/2001. Що се отнася до втората от посочените разпоредби, тя по-конкретно предвижда, че когато в регистъра на дадена институция се съдържа позоваване на документ, позоваването следва да е изготвено по начин, който да не засяга защитата на интересите, посочени в споменатия член 4.

84 Обстоятелството, че при разглеждането на спора по същество Първоинстанционният съд изтъква фактори, които не следват изрично от мотивите на първото решение за отказ и включват факторите от точки 77, 80 и 81 от обжалваното решение, на които точки се позовава жалбоподателят, не е в състояние да окаже влияние върху предходния анализ.

85 Що се отнася до мотивите, на които се позовава Съветът в първото решение за отказ, доколкото отказва да разкрие държавите, които са му предали тези документи, уместно е да се отбележи, че допуснатото от Първоинстанционния съд смесване на трети държави и държави-членки не оказва въздействие върху следваната от него обосновка в точки 64 и 65 от обжалваното решение, с цел да прецени дали посочените мотиви отговарят на изискванията по член 253 ЕО и да стигне до извода, че липсва нарушение на тази разпоредба.

86 В този смисъл в точка 64 Първоинстанционният съд всъщност се позовава на обстоятелството, че мотивите на първото решение за отказ внушават, от една страна, че съответните документи са чувствителни по смисъла на член 9 от Регламент № 1049/2001, а от друга страна, че органите, издали тези документи, са се противопоставили на оповестяването на исканата информация в съответствие с предвиденото в параграф 3 от този член. В този смисъл обаче е общоприето, че е без значение идентичността на съответните органи, и по-специално дали става въпрос за органи на държави-членки или на трети държави.

87 От казаното дотук следва, че третото правно основание, на което жалбоподателят се позовава в подкрепа на жалбата, не е обосновано и следователно трябва да бъде отхвърлено.

По четвъртото правно основание, изведено от нарушението на презумпцията за невиновност и на правото на ефективна съдебна защита

— Доводи на жалбоподателя

88 Според жалбоподателя Първоинстанционният съд произволно ограничава обхвата на неговата жалба и по този начин не се съобразява с презумпцията за невиновност.

89 Обратно на онова, което изтъква Първоинстанционният съд в точки 50—56 от обжалваното решение, направеното по време на съдебното заседание изявление от юридическия съветник на жалбоподателя, според което последният искал достъп само до отнасящите се до него документи, по никакъв начин не позволявало да се приеме, че заявлението за достъп целяло да постигне съобщаването на тези документи единствено с оглед упражняването на правото му на защита в рамките на висящото дело T-47/03.

90 Жалбоподателят изтъква, че посоченото заявление цели — в полза както на обществото, така и на самия него — той да получи достъп до документите, които са дали основание за включването му в спорния списък. Само такъв достъп би позволил ефективно да се поправи нарушението на презумпцията за невиновност, на което жалбоподателят бил жертва поради включването му в посочения списък и публикуването на същия, което ще му осигури възможност за публичен отговор и дебат както в общ смисъл, така и относно доказателствата, за които се твърди, че са използвани срещу него.

91 От своя страна евентуалният достъп на жалбоподателя до споменатите документи в рамките на дело T-47/03, на което се позовава Първоинстанционният съд в точка 55 от обжалваното решение, не му осигурявал ефективната съдебна защита, предвидена в член 13 от ЕКПЧ в полза на всяко лице, чиито права и свободи, провъзгласени в тази конвенция, са нарушени.

— Съображения на Съда

92 Четвъртото правно основание, на което жалбоподателят се позовава в подкрепа на жалбата, се състои основно в изтъкването на нарушение на презумпцията за невиновност поради включването му в спорния списък, впоследствие разгласен публично, и в твърдението, че такова нарушение е в състояние да оправдае достъпа до исканите документи, тъй като оповестяването им и публичният дебат, който може да се проведе във връзка с тях, представлявали единствения ефективен способ да се поправи това нарушение.

93 В този смисъл е необходимо да се приеме за установено, че макар и представено като уж насочено към разкриване на грешка в преценката от страна на Първоинстанционния съд по отношение обхвата на жалбата, това правно основание всъщност представлява фундаментално оспорване на законосъобразността на първото решение за отказ, с мотив че то не прави разглежданите документи публично достояние и че поради това лишава жалбоподателя от ефективно правно средство за защита, каквото той би могъл да претендира с оглед на това, че не била спазена презумпцията за невиновност, от която той би трябвало да се ползва.

94 Тъй като обаче не е използвано в подкрепа на жалбата за отмяна, подадена пред Първоинстанционния съд срещу посоченото решение, това правно основание е ново и разширява предмета на спора, поради което не би могло да се излага за първи път в стадия на обжалването.

95 Всъщност да се позволи на страна да повдига за първи път пред Съда правно основание, на което не се е позовала пред Първоинстанционния съд, би означавало да ѝ се позволи да сезира Съда, чиито правомощия в сферата на обжалването са ограничени, със спор с по-широк обхват от този, който е бил представен пред Първоинстанционния съд. В рамките на обжалването правомощията на Съда се свеждат до преценка на правното решение, дадено

във връзка с изложените пред Първоинстанционния съд правни основания (вж. по-конкретно Решение от 1 юни 1994 г. по дело Комисия/Brazzelli Lualdi и др., C-136/92 P, Recueil, стр. I-1981, точка 59, Решение от 30 март 2000 г. по дело VBA/VGB и др., C-266/97 P, Recueil, стр. I-2135, точка 79, Решение от 29 април 2004 г. по дело Henkel/СХВП, C-456/01 P и C-457/01 P, Recueil, стр. I-5089, точка 50, както и Решение от 21 септември 2006 г. по дело JCB Service/Комисия, C-167/04 P, все още непубликувано в Recueil, точка 114).

96 Следователно четвъртото правно основание, на което жалбоподателят се позовава в подкрепа на своята жалба, трябва да бъде отхвърлено като недопустимо.

По петото правно основание, изведено от нарушението на правото на достъп до документи поради погрешно тълкуване на член 4, параграф 5 и член 9, параграф 3 от Регламент № 1049/2001

— Доводи на жалбоподателя

97 В първата част от петото правно основание жалбоподателят поддържа, че Първоинстанционният съд допуска грешка при прилагане на правото, като приема в точки 64 и 96 от обжалваното решение, че член 4, параграф 5 и член 9, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 позволяват отказ да се съобщи не само съдържанието на документи, издадени от държави-членки, ако липсва тяхното съгласие, но и да се разкрият тези държави, въпреки че въпросната информация не може да се квалифицира като „документ“ по смисъла на посочените разпоредби. Действайки по този начин, Първоинстанционният съд неоснователно разширил обхвата на изключенията, съдържащи се в тези разпоредби.

98 Освен това, като пречи по този начин да се разкрие държавата-членка, която държи съответните документи, осъщественото от Първоинстанционния съд

тълкуване на посочените разпоредби практически лишавало от действие правото на заинтересованото лице да се обърне към националните органи, за да се опита да получи достъп до тях чрез прилагане на националния правов ред, или най-малкото накърнявало по непропорционален начин това право, налагайки на заинтересованите лица да започват производства във всички държави-членки, които биха могли да държат споменатите документи.

99 Във втората част от петото правно основание жалбоподателят изтъква, че Първоинстанционният съд не обсъжда неговия довод, според който Съветът не посочил мотивите, поради които разкриването на съответните държави-членки би могло на навреди на обществения интерес по отношение на обществената сигурност или на международните отношения.

— Съображения на Съда

100 Във връзка с първата част от петото правно основание следва на първо място да се отбележи, че както е видно от точки 97 и 98 от обжалваното съдебно решение, пред Първоинстанционния съд не е оспорвано и той приема за установено, без това да бъде поставено под въпрос с жалбата, от една страна, че посочените в първото решение за отказ документи са чувствителни по смисъла на разпоредбите на член 9 от Регламент № 1049/2001, а от друга страна, че отказът да се разкрият държавите, от които са издадени тези документи, е направен на основание на параграф 3 от този член, предвид факта че съответните държави са се противопоставили на оповестяването на такава информация.

101 Като се отчита обаче особеният характер на чувствителните документи, член 9, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 уточнява, че такива документи се вписват в регистъра или се предоставят, при условие че има съгласие на органа, който ги е издал. Както Първоинстанционният съд основателно преценява в точка 95 от обжалваното решение, от тези уточнения личи, че

органът, който е издал чувствителен документ, разполага с правомощието да се противопостави да бъде оповестено не само съдържанието на посочения документ, но и самото му съществуване.

102 Така споменатият орган има основание да изисква запазването в тайна дори на съществуването на чувствителен документ и в този смисъл, както изтъква Съветът пред Съда, в точка 96 от обжалваното решение Първоинстанционният съд основателно стига до извода, че този орган разполага и с правомощието да се противопостави на оповестяването на собствената му идентичност, в случай че съществуването на споменатия документ е станало известно.

103 Такова заключение, което се налага и с оглед на текста на член 9, параграф 3 от Регламент № 1049/2001, се обяснява предвид особената природа на посочените в параграф 1 от този член документи — чието изключително чувствително съдържание оправдава да бъдат обект на особена обработка, както е видно от деветото съображение от споменатия регламент. Ето защо посоченото заключение не би могло да се приеме за непропорционално, поради това че по отношение на заявител, спрямо когото е направен такъв отказ за достъп до чувствителен документ, би могла да възникне допълнителна трудност, дори практическа невъзможност да се разкрие коя е държавата, издала този документ.

104 Тъй като правният анализ и фактическите констатации, направени от Първоинстанционния съд в точки 95—97 от обжалваното решение, сами по себе си впрочем са достатъчни да подкрепят заключението, до което той стига в точка 99 от посоченото съдебно решение, а именно че Съветът е имал основание да откаже разкриването на съответните държави, не е необходимо да се разглежда твърдението за нарушение, изведено от погрешно тълкуване на член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001, тъй като подобно разглеждане във всеки случай не би могло да доведе до поставяне под въпрос на посоченото заключение, нито пък и на диспозитива на обжалваното съдебно решение.

105 Що се отнася до втората част от петото правно основание, следва да се приеме за установено, че обратно на поддържаното от жалбоподателя, неговият довод, според който Съветът неправилно се въздържал да посочи причините, поради

които разкриването на съответните държави би могло да навреди на обществения интерес по отношение на обществената сигурност и международните отношения, всъщност е разгледан от Първоинстанционния съд.

106 В този смисъл всъщност е уместно да се отбележи, че в точки 64 и 65 от обжалваното решение Първоинстанционният съд приема, че като е посочил в първото решение за отказ член 9, параграф 3 от Регламент 1049/2001, което по необходимост позволява да се разбере, че съответните документи са чувствителни, и като се е позовал на противопоставянето на съответните държави срещу тяхното разкриване, Съветът е дал възможност на жалбоподателя да разбере мотивите за посоченото решение, а на Първоинстанционния съд — да упражни контрол върху него.

107 В посочената точка 64 Първоинстанционният съд по-конкретно подчертава изрично, че двата критерия за прилагане на член 9, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 са, от една страна, фактът, че съответният документ е чувствителен, а от друга страна — обстоятелството, че органът, който го е издал, се противопоставя на оповестяването на исканата информация. Като действа така, Първоинстанционният съд мълчаливо, но все пак несъмнено посочва, че счита подобно противопоставяне за достатъчно да обоснове отказа за достъп до посочената информация от Съвета, без да се налага последният да прави преценка на мотивите на това противопоставяне, нито съответно да указва дали и по какъв начин това разкриване би засегнало интересите, защитавани от член 4, параграф 1, буква а) от същия регламент.

108 Тъй като петото правно основание, на което се позовава жалбоподателят в подкрепа на своята жалба, не е издържано в нито една от двете си части, то трябва да бъде изцяло отхвърлено.

109 От всичко казано дотук е видно, че едно от правните основания, изтъкнати в подкрепа на жалбата, следва да бъде обявено за недопустимо, а останалите — за несъстоятелни, и поради това посочената жалба трябва да се отхвърли.

По съдебните разноски

110 По смисъла на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 118 от същия, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Съветът е направил искане за осъждането на жалбоподателя и последният е загубил делото, той трябва да бъде осъден да заплати разноските.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда г-н Sison да заплати съдебните разноски.

Подписи