Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. ВОВЕК
представено на 21 септември 2016 година [1]

Дело C-491/15 P

Typke
срещу

Комисия

„Обжалване — Достъп до документи на институциите — Регламент № 1049/2001 — Конкурси, организирани от Европейската служба за подбор на персонала (EPSO) — Бази данни — Заявление за достъп до таблица, съдържаща поредица анонимизирани данни — Понятие за документ — Нов или съществуващ документ“

I – **Въведение**

1. Г-н Rainer Typke (наричан по-нататък „жалбоподателят“) е участвал в тестовете за достъп в рамките на два общи конкурса на Европейската служба за подбор на персонала (EPSO). След като е уведомен за резултатите си, по реда на Регламент № 1049/2001/ЕО (наричан по-нататък „Регламентът“) [2] той е поискал достъп до таблица, съдържаща поредица анонимизирани данни относно споменатите тестове, за да разсее съмненията си за наличие на дискриминация. Европейската комисия е отхвърлила заявлението му за достъп до тези данни. Жалбоподателят е поискал отмяна на решението на Комисията пред Общия съд.

2. В настоящото производство жалбоподателят обжалва решението на Общия съд, с което е била отхвърлена жалбата му. По-специално той оспорва заключението на Общия съд, че поисканият от него документ не е съществувал, както и заключението му, че Регламент № 1049/2001 не задължава EPSO да генерира нов документ.

3. В съответствие с направеното от Съда искане настоящото заключение се съсредоточава върху тълкуването на понятието „съществуващ документ“ във връзка с електронните бази данни — основният правен въпрос по настоящото дело.

II – **Правна уредба**

4. Регламент № 1049/2001 цели въвеждането на прозрачност в работата на институциите на Европейския съюз, с което привежда в действие принципа на откритост, закрепен в член 1, втора алинея ДЕС.

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Регламент 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, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76).

5. Член 2 от Регламента е озаглавен „Бенефициери и приложно поле“. Член 2, параграф 1 предвижда, че „[в]секи 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“. В съответствие с член 2, параграф 3, „[н]астоящият регламент се прилага за всички документи, държани от институцията, т.е. които са изготвени или получени от нея и са нейно притежание, във всички области на дейност на Европейския съюз“.

6. Член 3 съдържа някои определения. По-специално член 3, буква а) предвижда, че „документ“ означава всякаква информация, която се съдържа на независимо какъв информационен носител (на хартиен носител или в електронна форма, звукозапис, видео- или аудио-визуален запис) и касаеща области, свързани с политиките, дейностите и решенията, които попадат в сферата на компетенциите на съответната институция“.

7. Член 6 съдържа правилата относно заявленията за достъп до документи. Съгласно тази разпоредба:

„1. Заявленията за достъп до документ се формулират в писмена форма, включително и с електронни средства, на един от езиците, посочени в член 314 от Договора за Е[О], и се изготвят достатъчно точно, за да могат институциите да идентифицират документа. Заявителят не е длъжен да мотивира заявката си.

2. Ако дадена заявка не е достатъчно точна, институцията приканва заявителя да внесе разяснения и му помага за това, като например му предоставя информация за употребата на публичните документални регистри.

3. В случай на заявление за много голям документ или за голям брой документи въпросната институция може да се съгласува неофициално със заявителя за намиране на справедливо решение.

4. Институциите предоставят информация и съдействие на гражданите за условията на подаване на заявления за достъп до документи“.

8. Накрая, член 10 се спира на практическите аспекти за получаване на фактически достъп до документите, след като заявлението за целта е било прието. Съгласно член 10, параграф 1 „[з]аявителят има достъп до документи като консултира документите на място или като получи копие, включително, когато е необходимо, електронно копие, в зависимост от предпочитанията на заявителя. […]“. Съгласно член 10, параграф 3 „[д]окументите се доставят в съществуващата версия и формат (включително електронна или в друг формат: брайлово писмо, едър шрифт или запис), като се отчита изцяло предпочитанието на заявителя“.

III – **Фактически обстоятелства и производства**

9. Г-н Typke е служител на Европейската комисия. Той е взел участие в тестовете за достъп в рамките на два общи конкурса на EPSO за назначаването на длъжностни лица, съответно със степен AD 5 и AD 7. След като е уведомен за резултатите си, жалбоподателят е подал в EPSO две последователни заявления за достъп до документи, за да провери дали тестовете, които е направил, са били организирани по начин, който да е съобразен с принципа на равно третиране. По-конкретно жалбоподателят е подозирал, че някои грешки, които били допуснати при превода на тези тестове, са се отразили неблагоприятно върху определени езикови групи.

10. С първото си заявление (в производство Gestdem 2012/3258) жалбоподателят е поискал достъп до „таблица“, съдържаща поредица анонимизирани данни относно тестовете, на които са се явили около 45 000 кандидати. Таблицата трябвало да съдържа информация под формата на идентификационните кодове за всеки кандидат, свързващи кандидата с въпросите, на които е трябвало да отговори; идентификационните кодове на всеки въпрос, без да се разкрива съдържанието му; категорията, в която въпросът е попадал; езикът, на който е бил поставен всеки един въпрос на всеки кандидат, и времето, за което всеки кандидат е отговорил на всеки въпрос.

11. Шест месеца по-късно с второто си заявление (в производство Gestdem 2013/0068) жалбоподателят не е поискал таблица, в която да е обединена цялата търсена информация. Вместо това той е поискал достъп до части от документи, съществуващи в електронна форма, които трябвало да съдържат същата информация като поисканата с първоначалното заявление, както и да посочват равнището на трудност на всеки въпрос, поставен на всеки кандидат.

12. На 9 август 2012 г. в рамките на първото производство EPSO е отхвърлила първоначалното заявление. EPSO е признала, че разполага с тази информация. Тя обаче е заявила, че поисканият документ не съществува. В резултат от това, по реда на член 7, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, жалбоподателят е подал потвърдително заявление, като е поискал институцията да преразгледа позицията си. Генералният секретар на Комисията по същество е потвърдил становището на EPSO. Той е пояснил, че Регламент № 1049/2001 не задължава EPSO да извършва операции от областта на информатиката, за да извлече информация, съдържаща се в различни бази данни.

13. В рамките на второто производство EPSO не е отговорила на второто заявление на жалбоподателя. Впоследствие жалбоподателят е подал потвърдително заявление до Комисията.

14. С решение от 5 февруари 2013 г. („първото оспорвано решение“) Комисията постановява отказ по потвърдителното заявление в рамките на първото производство поради следните мотиви: първо, поисканият документ не е съществувал. Изготвянето на исканата таблица предполагало извличане на информация не само от различни бази данни, която се отнася до десетки хиляди тестове, но и от други бази данни като общата база с въпросите. Второ, предоставянето на достъп до такъв документ щяло да доведе до прекомерни административни тежести.

15. Месец по-късно с писмо от 13 март 2013 г. Комисията приема „второто оспорвано решение“. В него тя не разглежда по същество второто потвърдително заявление. Поради това, като се позовава на член 8, параграф 3 от Регламента, жалбоподателят приема, че писмото представлява отрицателен отговор на потвърдителното му заявление в рамките на второто производство. Впоследствие на 27 май 2013 г. Комисията приема със закъснение решение за изричен отказ в рамките на посоченото производство.

IV – **Обжалваното съдебно решение и производството пред Съда**

16. Г-н Typke иска от Общия съд да отмени първото и второто оспорвано решение, поради това че нарушавали Регламент № 1049/2001. Комисията посочва, че Общият съд трябва да обяви, че липсва основание за произнасяне по жалбата в частта, в която се иска отмяна на второто оспорвано решение, тъй като на 27 май 2013 г. е било прието изрично решение за отказ в рамките на второто производство. Комисията също иска Общият съд да отхвърли жалбата в частта относно първото оспорвано решение.

17. Общият съд приема доводите на Комисията[3]. Той установява, че липсва основание за произнасяне по жалбата за отмяна на мълчаливото решение за отказ на достъп в рамките на второто производство (точка 1 от диспозитива на обжалваното съдебно решение), отхвърля жалбата в частта относно първото оспорвано решение (точка 2) и осъжда г-н Typke да заплати съдебните разноски (точка 3). Общият съд по-специално приема, че поисканият в първото производство документ не е бил съществуващ документ, достъп до който е можел да бъде поискан съгласно Регламент № 1049/2001.

18. В производството пред Съда жалбоподателят твърди, че точки 2 и 3 от диспозитива на обжалваното съдебно решение трябва да бъдат отменени. Той поддържа, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото и е изопачил ясния смисъл на доказателствата, като е приел, че в рамките на първото производство жалбоподателят не е поискал достъп до съществуващи документи. Освен това жалбоподателят иска отмяна на решението, прието от Генералния секретар на Европейската комисия в рамките на първото производство (Gestdem 2012/3258).

19. Същината на настоящата жалба се състои в твърдението за грешка при прилагане на правото, допусната при тълкуването на понятието „съществуващ документ“ във връзка с електронните бази данни. В това отношение жалбоподателят сочи едно-единствено правно основание, поделящо се на две взаимно свързани части.

20. Първо, жалбоподателят твърди, че Общият съд е допуснал грешка при тълкуването на Регламент № 1049/2001, и по-специално на член 3, буква а) и на член 4, параграф 6 от него. Общият съд неправилно приел, че прилагането на посочените разпоредби по отношение на релационни бази данни налага да се направи разграничение между частичния достъп до документи, съхранявани в релационна база данни, и чистия достъп до съдържащата се в такава база данни информация.

21. Второ, жалбоподателят твърди, че Общият съд допуснал грешка, като приел, че заявката на жалбоподателя не се отнася до съществуващ документ и че във всички случаи не попада в приложното поле на Регламента. Жалбоподателят твърди по-конкретно, че поисканата комбинация от данни съставлява документ по смисъла на Регламента, тъй като може да бъде получена чрез търсене в базата данни с помощта на предлаганите за въпросната база данни инструменти за търсене. Регламентът не изключвал от своето приложно поле заявление за достъп до релационна база данни, изискващо изготвянето на справки с помощта на Structured Query Language (SQL), които не са били предварително програмирани или редовно използвани от запитаната институция в рамките на съответната база данни. В допълнение, обжалваното съдебно решение влизало в противоречие с полезното действие на Регламента. Достъпът щял на практика да бъде ограничен до данните, които EPSO е решила предварително да съобщи на обществеността. Било възможно някоя институция дори умишлено да прегради достъпа до бази данни.

22. В отговора си Комисията по-специално твърди, че Общият съд е приложил правилно понятието „съществуващ документ“. Единствено резултатите от предварително програмирани SQL справки можели да се считат за съществуващи документи. Поисканият документ, изискващ програмирането на нови SQL справки, не можел да бъде извлечен посредством нормално или обичайно търсене по смисъла на решение Dufour[4]. Освен това полезното действие на Регламента нямало да бъде застрашено, тъй като целта му не била да обслужва общите информационни потребности на гражданите. Според Комисията жалбоподателят не е привел

3 — Решение от 2 юли 2015 г., Typke/Комисия (T-214/13, EU:T:2015:448).

4 — Решение от 26 октомври 2011 г., Dufour (T-436/09, EU:T:2011:634, т. 153).

доказателства, от които да е видно, че в някакъв момент Комисията умишлено е заличавала генерирани с помощта на SQL отчети с цел да укрие определен документ. Поради това Комисията иска от Съда да отхвърли жалбата и да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

V – **Съображения**

23. Настоящото заключение има следната структура. Първо, ще разгледам понятието „документ“ в контекста на електронните бази данни с оглед на тълкуването на Регламент № 1049/2001 (раздел А). Второ, в същия контекст ще анализирам какво представлява „съществуващ“ за разлика от създаването на „нов“ документ (раздел Б). Трето, обръщайки поглед към настоящото дело, ще разгледам въпроса дали поисканата от жалбоподателя таблица би могла да се квалифицира като „съществуващ документ“ (раздел В).

А– *Понятие за документ и правила за достъп в цифровата ера*

24. Регламент № 1049/2001 е израз на принципа на откритост, закрепен в член 1, втора алинея ДЕС[5]. Той цели да даде възможно най-голяма гласност на правото на публичен достъп до документите[6] с оглед на укрепване на прозрачността в работата на институциите на ЕС, което способства за увеличаването на тяхната легитимност и отчетност пред гражданите[7].

25. За постигането на тези цели в законодателството е възприето много широко разбиране на понятието „документ“ в член 3, буква а) от Регламента. Съгласно тази разпоредба „документ“ означава всякаква информация, която се съдържа на независимо какъв информационен носител (на хартиен носител или в електронна форма, звукозапис, видео- или аудио-визуален запис) и касаеща области, свързани с политиките, дейностите и решенията, които попадат в сферата на компетенциите на съответната институция“.

26. От това широко определение следва, че документ може да бъде: *всякаква* информация на *всякакъв* носител за *всякаква* дейност на институциите на Съюза.

27. По аналогия сходно широко разбиране на понятието „документ“ се открива в Директива 2003/98/ЕО[8]. Член 2, параграф 3 от тази директива определя като „документ“ „всяко съдържание, независимо от носителя му (хартиен или съхраняван в електронна форма, или като звукозапис, видеозапис, или аудиовизуален запис)“ или всяка част от такова съдържание. Съображение 11 от тази директива добавя, че „документ“ може да бъде „всякакъв вид отразяване на действия, факти или информация — както и всеки сбор от такива дейности, факти или информация — независимо от носителя на същите (отпечатан на хартия или съхранен в електронна форма или като звукозапис, видеозапис или аудиовизуален запис), притежаван от органите от обществения сектор“.

28. В този смисъл се установява, че буквално всичко, т.е. всякакви данни, набори от данни или информационни пакети, може да се окачестви като документ по смисъла на Регламент № 1049/2001.

5 — Вж. съображение 1 съобразно тълкуването му в решение от 21 юли 2011 г., Швеция/MyTravel и Комисия (C-506/08 P, EU:C:2011:496, т. 72).

6 — Вж. съображение 4 съобразно тълкуването му в решения от 1 юли 2008 г., Швеция и Turco/Съвет (C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 33) и от 21 септември 2010 г., Швеция и др./API и Комисия (C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, EU:C:2010:541, т. 69).

7 — Вж. съображения 2 и 3. Вж. също например решение от 18 декември 2007 г., Швеция/Комисия (C-64/05 P, EU:C:2007:802, т. 54).

8 — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 17 ноември 2003 година относно повторната употреба на информацията в обществения сектор (ОВ L 345, 2003 г., стр. 90; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 41, стр. 73), изменена с Директива 2013/37/ЕС (ОВ L 175, 2013 г., стр. 1).

29. Въпреки привидно широкото понятие за документ обаче действителното му съдържание е твърде неясно, що се отнася до електронните бази данни и/или съдържащите се в тях документи. Обхваща ли това понятие и всякакъв вид закодирана в базата данни информация? Следва ли да се предостави достъп до всякакво съчетание от данни, каквито е възможно евентуално да бъдат извлечени от базите данни в резултат от сложни справки?

30. С изключение на едно решение на Общия съд [9], в актуалната съдебна практика на Съюза не се откриват кой знае какви насоки във връзка с определението на понятието „документ“ в контекста на електронните бази данни. При все това, въз основа на полезните насоки в това решение на Общия съд, както и на буквата и духа на Регламента, считам, че поне три вида информация, съдържаща се в електронните бази данни, може да се окачествати като „документ“ по смисъла на Регламент № 1049/2001:

— индивидуални записи, които формират разпознаваема смислова единица в рамките на по-широка база или набор от данни, или

— изходни данни, съдържащи се в база, набор или определен раздел от данни, или

— цялата база или набор от данни.

31. Поначало всеки или всички от изброените по-горе елементи могат да се разглеждат като документи по смисъла на член 3, буква а) от Регламента. Квалифицирането им като „документи“ в конкретен случай не може да се оповестява абстрактно. То ще зависи от множество променливи, най-вече от конкретния вид и структура на съответната база данни и формулировката на самото заявление в съответния случай. Разбира се, има огромна разлика между, от една страна, една обикновена електронна таблица с десет реда и две колони от цифри и от друга страна, сложна релационна база данни, при която е нужно продължително програмиране за структурирането на изходните данни и която евентуално се поддържа на няколко сървъра.

32. За поставянето на това (поне на пръв поглед) широко понятие за документ във връзка с електронните бази данни в подходящ контекст следва обаче да се направят няколко общи бележки.

33. Ясно е, че след като определен набор от информация представлява *„документ“* съгласно Регламента, това не означава автоматично, че е налице право на *достъп* до този документ. Също е безспорно, че достъпът до документи може законосъобразно да бъде ограничаван поради съществени или практически съображения. Освен това тези две групи съображения не се изключват взаимно.

34. От една страна, достъпът може да бъде ограничаван или дори забраняван поради наличието на основателни причини. Те са изброени в член 4 от Регламента. Тези причини представляват установени по закон изключения от (пълното) право(то) на достъп до документи. Тези основателни изключения са свързани с някои императивни съображения или ценности като обществения интерес [10], частния живот, личната неприкосновеност, защитата на личните данни [11] и правото на интелектуална собственост [12].

9 — Вж. решение от 26 октомври 2011 г., Dufour/ЕЦБ (T-436/09, EU:T:2011:634).

10 — Вж. член 4, параграф 1, буква а) от Регламента.

11 — Вж. член 4, параграф 1, буква б) от Регламента.

12 — Вж. член 4, параграф 2 от Регламента.

35. Трябва обаче ясно да се подчертае, че наличието на такова изключение в конкретен случай е без значение за определението на самото понятие „документ“. Това се потвърждава най-вече от обстоятелството, че производството за получаване на достъп до документи се състои от два отделни етапа, които се преценяват самостоятелно [13]. Първо, налице ли е документ по смисъла на член 3, буква а) от Регламента? Второ, има ли основателни причини за ограничаване или дори за забрана на достъпа? Изключенията са отделни от определенията. Наличието на потенциални изключения не следва да стеснява обхвата на понятието „документ“. С други думи, мотивирането отзад напред е недопустимо: обстоятелството, че част или целият документ не може да бъде достъпен поради приложимостта на някое от изключенията по член 4, не означава, че липсва „документ“.

36. От друга страна, достъпът до „документ“ може да бъде ограничаван по практически съображения. Три от тях ще бъдат посочени като особено релевантни във връзка с достъпа до електронни документи.

37. Първо, достъпът зависи от изпълнение на условието да е подадено точно заявление. Поначало заявителят следва да идентифицира точно „документа“, който той или тя желае да получи. Това изискване произтича от член 6, параграф 1 и член 6, параграф 2 от Регламента. Съгласно посочените разпоредби заявленията за достъп до документ се формулират „[…] достатъчно точно, за да могат институциите да идентифицират документа […]. Ако дадена заявка не е достатъчно точна, институцията приканва заявителя да внесе разяснения и му помага за това, като например му предоставя информация за употребата на публичните документални регистри“.

38. Разбираемо е, че изискването за точност може да е източник на практически проблеми в случаите, когато заявителят иска достъп до набор от данни или до изходни данни, без да е запознат с точната структура на съответната база. В такива случаи може би трябва да се наблегне повече на изискването по член 6, параграф 2 от Регламента, който предвижда, че институцията помага в разумна степен на заявителя да внесе разяснения в заявлението си. При всяко положение няма пречка същият заявител да отправи ново заявление за достъп до документи, след като в резултат от предходен(и) отказ(и) вече е по-добре запознат със структурата на въпросната база данни.

39. Второ, размерът на документа е без значение за квалифицирането му като „документ“. Той обаче може да предопредели начините на достъп до него. Това следва от член 6, параграф 3, а също и от член 10, параграф 1 от Регламент № 1049/2001. Първата разпоредба предвижда, че въпросната институция може да се съгласува неофициално със заявителя за намиране на справедливо решение [14] в случай на заявление за много голям документ или пък за голям брой документи. Втората разпоредба предвижда редица методи за предоставяне на достъп до документите, например консултиране на място (най-вероятно за обемни или чувствителни документи).

13 — Вж. в този смисъл решения от 2 октомври 2014 г., Strack/Комисия (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, т. 40) и от 1 юли 2008 г., Швеция и Turco/Съвет (C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 35 и 36).

14 — Това решение може да се отнася само до съдържанието или броя на исканите документи. Вж. решение от 2 октомври 2014 г., Strack/Комисия (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, т. 26).

40. От двете разпоредби също става ясно, че Регламент № 1049/2001 урежда правото на *достъп* до документи, но не непременно правото да се получат *копия* от тях. И двете разпоредби имат съществено значение за електронните документи, по отношение на които до голяма степен отпадат определени „физически“ ограничения, отнасящи се до количеството, което е разумно да бъде поискано [15]. От тях е видно, че за броя копия от електронни документи, които могат да се получат от публичната администрация, е възможно да бъдат наложени разумни и пропорционални ограничения.

41. Трето, административните тежести, свързани с предоставянето на достъп до документи, също могат да представляват определящ фактор. Институциите трябва да гарантират предоставянето на определен вид достъп до попадащ под действието на Регламент № 1049/2001 „документ“, освен ако при наистина изключителни обстоятелства натовареността, с която е свързано осигуряването му, е непропорционална [16]. Институциите могат да претеглят интереса на заявителя да получи достъп и натовареността, до която би се стигнало, за да се обработи заявлението за достъп, така че да бъде обезпечен интересът от добра администрация [17].

Б – *Съществуващ документ*

42. Понятието за документ съгласно Регламент № 1049/2001, включително за документи в електронна форма, е широко. Съдът обаче е заявил, че правото на достъп до „документи“ на институциите се отнася само до документи, които *съществуват* и са в притежание на съответната институция [18].

43. Ограничаването на достъпа до „съществуващи“ документи следва ясно както от буквата, така и от духа на Регламента. Що се отнася до текстуалното съдържание, член 6, параграф 1 от Регламента изисква от заявителя да посочи точно кои документи търси, за да „могат институциите да *идентифицират документа*“ [19]. Също така съгласно член 10, параграф 3 „[д]окументите се доставят в *съществуващата версия и формат*“ [20]. Текстът на посочените разпоредби показва, че достъпът се ограничава до *съществуващи* документи.

44. Духът на Регламента е насочен към укрепване на прозрачността. Прозрачността изисква разкриване на документите, съхранявани от институциите. Както е посочила Комисията по настоящото дело, целта на прозрачността се свежда до изравняване на гражданите с длъжностните лица на институциите. В съответствие с това както гражданите, така и длъжностните лица по принцип имат достъп до едни и същи документи. На практика това означава, че гражданинът може да се запознае със същите преписки и документи като работещо в институциите на Европейския съюз длъжностно лице, било на хартия, на екран, на място или при условията на отдалечен достъп. Обратно, Регламентът не може да се тълкува в смисъл, че задължава институциите да започнат да генерират документи, с които все още не разполагат.

45. В контекста на електронните бази данни разграничението между „съществуващ“ и „нов“ документ обаче става по-неясно. Що се отнася до документите на хартиен носител, дали определен текст или част от него вече е бил записан някъде или не, в някои случаи би могло да бъде трудно доказуемо, но не и ако се установи, че съответният документ съществува физически. Що се отнася обаче до електронните бази данни, понятието „съществуващ документ“ се поддава

15 — Вж. последното изречение от член 10, параграф 1 от Регламента, в което се предвижда, че когато броят на копията не надхвърля 20 страници формат A4, достъпът е безплатен.

16 — Решение от 2 октомври 2014 г., Strack/Комисия (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, т. 28).

17 — Решение от 2 октомври 2014 г., Strack/Комисия (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, т. 27).

18 — Вж. решение от 2 октомври 2014 г., Strack/Комисия (C-127/13 P, EU:C:2014:2250).

19 — Курсивът е мой.

20 — Курсивът е мой.

по-трудно на концептуализиране. В зависимост от структурата и вътрешната ѝ организация, от електронната база данни би могло да се получи изобилна информация, често с минимални усилия. Подобно на калейдоскоп, с едно малко завъртане (команда или клик) картината може напълно да се преобърне. Въпросът обаче е: съществувал ли е точно този „документ“ при специфичната за него конфигурация на данните преди съответния клик, за да се приеме, че представлява „съществуващ документ“, до който заявителят има право на достъп, или пък с помощта на клика се генерира „нов документ“, до който заявителят няма право на достъп?

46. Без на този етап да навлизам в задълбочени онтологични дебати относно естеството на битието и съществуването, според мен е ясно, че при наличие на толкова разнообразни технически възможности *статичното* разграничение между „съществуващи“ и „нови“ документи, водещо началото си от хартиения носител в материалния свят, не е особено полезно. Документ, който може съвсем лесно да бъде генериран от базата данни, може към момента на подаване на заявлението за достъп, строго погледнато, да не е „съществуващ“ в конкретната конфигурация. При все това изходните данни за генерирането му се съдържат в рамките на по-широк набор от данни. Поради това в особения контекст на електронните бази данни анализът, обслужващ разграничението между „съществуващи“ и „нови“ документи, вероятно би следвало да се съсредоточи върху преценка относно степента на присъствие на *динамичната*, креативна страна от процеса на генериране на заявения документ.

47. Според мен понятието „съществуващ документ“ в контекста на електронните бази данни би могло да се очертае от две страни: положителна и отрицателна. Положителното определение се основава на аналогията с правото sui generis на интелектуална собственост [21]. Това означава, че при електронните бази данни документът ще бъде считан за „нов“, ако е резултат от *съществена инвестиция*, която би изменила самата база данни. С други думи, количеството работа, необходимо за генериране на поисканията документ под формата на база данни или набор от данни, е толкова голямо, че фактически съставлява различна и следователно нова база или набор от данни.

48. Наличието на такава съществена инвестиция трябва да се преценява във всеки конкретен случай въз основа на характеризиращите го обстоятелства. Като нагледен пример все пак биха могли да бъдат посочени случаите, в които за генерирането на поисканията със заявление документ трябва да се добавят нови, външни за базата данни стойности (полета, индекси, идентификационни кодове и пр.); за неговото генериране са необходими сложни справки и операции в няколко бази данни; или генерирането на поисканията документ би изисквало значителни изменения в самата структура на базата данни, например нейното препрограмиране или преиндексиране. При всички посочени примери, които не са нито изчерпателни, нито взаимно изключващи се, е видно, че за изпълнение на заявлението за предоставяне на информация е необходимо генерирането на „нов документ“.

49. Определен от отрицателна страна, „новият документ“ по смисъла на Регламента едва ли би могъл да бъде създаден чрез заличаване или филтриране (включително анонимизиране) на част от наличните в базата или съответния набор данни. Отново, в зависимост от конкретната структура на базата данни, такива операции биха могли да не изискват съществена (интелектуална) инвестиция, като съответно не водят до създаването на „нов документ“, а само до преподреждане на съществуващ такъв.

21 — Вж. Директива 96/9/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 11 март 1996 година за правна закрила на базите данни (ОВ L 77, 1996 г., стр. 20; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 17, стр. 102). По-специално съгласно член 7 „[д]ържавите членки предвиждат право на производителя на база данни, която показва, че е налице количествено или качествено съществена инвестиция за придобиването, проверката или оформлението на съдържанието, да не допуска извличане и/или повторно използване на цялата или на съществена част, в количествено или качествено отношение, от съдържанието на тази база данни“. Вж. по-специално решения от 9 ноември 2004 г., Fixtures Marketing (C-338/02, EU:C:2004:696, т. 19 и сл.), от 15 януари 2015 г., Ryanair (C-30/14, EU:C:2015:10, т. 34) и от 19 декември 2013 г., Innoweb (C-202/12, EU:C:2013:850, т. 36).

50. Примери в тази отрицателна категория са обичайното или рутинно търсене, което може да се направи с помощта на инструментите за търсене, с които разполага въпросната база данни[22]. При все това заличаването или филтрирането на някои от данни в рамките на съществуваща база също не съставлява създаване на „нов документ“. Анонимизирането според мен обикновено е вид операция по филтриране или заличаване. Освен когато осъществяването му изисква промени в структурата на базата данни, анонимизирането не генерира добавена стойност, тъй като се изразява единствено в премахването на определена информация от базата данни.

51. В заключение на този раздел трябва ясно да се признае, че очертаният по-горе подход предлага по-широко тълкуване на понятието „съществуващ документ“ в контекста на електронните бази данни. Както вече бе изяснено, причините за това са от техническо естество: за разлика от хартиения носител в материалния свят с електронните бази данни могат много по-лесно да се направят много повече неща. Поради това понятието „съществуващ документ“, тълкувано в контекста на електронните бази данни, не следва да се съсредоточава върху статичното, физическо съществуване на документа в момента на подаване на заявлението, а върху въпроса относно обхвата на креативния процес, необходим за генериране на поискания документ. При това положение критерият за съществена инвестиция във връзка с електронните бази данни на практика, и вероятно за разлика от общоупотребимото значение на израза, означава, че понятието „съществуващ документ“ би включвало документи, които е възможно физически да не са съществували в конкретната форма или конфигурация в момента на подаване на заявлението за достъп до информация, но чието подготвяне се свежда до проста механична операция.

B– *Приложение по настоящото дело*

52. С оглед на изложените съображения по-долу ще разгледам въпроса дали таблицата, поискана в първоначалното заявление на жалбоподателя, което е предмет на разглеждане в настоящото производство по обжалване, съставлява „документ“ по смисъла на Регламент № 1049/2001.

53. Както е посочил Общият съд[23], с първото си заявление г-н Typke е поискал изрично таблица, съдържаща следната информация:

— „идентификационен код на всеки кандидат, от който последният не може да бъде установен поименно, но може да бъде свързан с въпросите, на които е трябвало да отговори,

— идентификационен код на всеки въпрос, без да се разкрива съдържанието му,

— категорията, към която спада всеки поставен въпрос, а именно въпрос за словесно-логическо мислене, за абстрактно мислене, за математико-логическо мислене или за преценка на ситуация,

— езикът, на който е бил поставен всеки един въпрос на всеки кандидат,

— посочване на евентуално изключване на някои въпроси,

— идентификационен код на очаквания отговор, който, без да разкрива съдържанието му, трябва да е идентичен за всяка комбинация от въпроси и отговори; в това отношение жалбоподателят пояснява, че ако очакваните отговори не са били представени в същия ред

22 — По смисъла на решение от 26 октомври 2011 г., Dufour/ЕЦБ (T-436/09, EU:T:2011:634, т. 150 и 153).

23 — Вж. решение от 2 юли 2015 г., Typke/Комисия (T-214/13, EU:T:2015:448, т. 4).

на всички кандидати, трябвало да се гарантира, че е използван еднакъв идентификационен код за всеки очакван отговор; освен това той посочва, че по отношение на въпросите за преценка на ситуация трябвало да бъде посочен цялостният очакван отговор, а именно най-добрият и най-лошият избор,

— отговорът, даден от всеки кандидат на всеки един въпрос, като жалбоподателят все пак посочва, че не желае да се запознае със съдържанието на отговорите, а само да идентифицира правилните или неправилни отговори, дадени от кандидатите; в това отношение той уточнява, от една страна, че трябва да се използва отделен идентификационен код в случаите, когато кандидатът не е отговорил на даден въпрос, и от друга страна, по отношение на въпросите за преценка на ситуация трябвало да бъде посочен цялостният отговор,

— на последно място, времето, за което всеки кандидат е отговорил на всеки въпрос“.

54. Общият съд е достигнал до извода, че изготвянето на поисканата таблица би довело до създаване на нов документ. Заявлението на жалбоподателя би изисквало „работа по компютърно програмиране, а именно изготвяне на нови запитвания SQL, а оттам и създаване на нов резултат при търсене в базата данни […] обаче, операциите, които изискват такава работа по компютърно програмиране […], не могат да се приемат за нормално и обичайно търсене в съответната база данни, извършено с помощта на инструменти за търсене, с които Комисията разполага за тази база данни“ [24].

55. В жалбата си жалбоподателят твърди по същество, че формулирането на конкретна SQL справка за търсене, която би генерирала документа под формата на таблица, изготвена така, че да съдържа цялата изрично поискана от него информация, представлява нормално или обичайно търсене и следователно не води до създаване на нов документ.

56. Въз основа на фактите, установени от Общия съд във връзка с използваните от Комисията бази данни, и на конкретната формулировка на първото заявление, подадено от жалбоподателя, за да изпълни конкретното искане на заявителя, според мен EPSO действително е трябвало да създаде нов документ.

57. Без да навлизам във фактическа оценка по въпроса кои SQL справки са предварително програмирани и какво равнище на програмна компетентност следва разумно да се очаква от потребителите и/или администраторите на релационни бази данни, според мен създаването на поисканата от жалбоподателя специална таблица би изисквало съществена инвестиция в очертания в предходния раздел смисъл. По-специално, както подробно е описал Общият съд, за избраните полета от базата данни е трябвало да се определят нови идентификационни кодове, което би довело до значително кодиране и евентуално индексиране, при това в рамките на няколко бази данни.

58. Поради тези причини не считам, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че подаденото в първото производство заявление не е било свързано с достъп до „съществуващ документ“.

59. Следва да се добавят две заключителни бележки. Първо, по настоящото дело се установява известна неяснота относно точния предмет на отделните заявления в рамките на двете производства, тъй като очевидно жалбоподателят е формулирал исканията си по различен начин през различните етапи. Както вече бе посочено по-горе в точка 37 от настоящото

24 — Вж. решение от 2 юли 2015 г., Typke/Комисия (T-214/13, EU:T:2015:448, т. 67, 68, както и 62—64).

заключение, все пак задължение на заявителя е да посочи конкретно предмета на заявлението. От друга страна, тази относителна [25] стриктност във връзка с формулирането на предмета на заявлението се компенсира от възможността в последващ момент заявителят да отправи ново искане за достъп.

60. Второ, следва да се напомни, че трите вида документи в контекста на електронните бази данни, посочени по-горе в точка 30 от настоящото заключение, не са взаимноизключващи се. Поради това обстоятелството, че конкретното съчетание от данни, поискани от заявителя, не се квалифицира като „съществуващ документ“, тъй като създаването му изисква съществена инвестиция, не означава, че заявителят не може да получи търсената информация при подаване на ново искане за достъп до изходните данни, до част или до цялата база данни.

61. Казано направо, по силата на Регламента лицето няма право на достъп до документ „по поръчка“, изготвен съобразно желанията му, така че администрацията да се превърне в негова частна изследователска агенция. Това обаче не е пречка то само да извърши необходимите проучвания въз основа на изходните данни или набор от тях. Така или иначе, както бе посочено, институциите трябва да разкрият с какво разполагат. Те обаче нямат задължение да генерират по същество нови документи съобразно желанията на „потребителите“.

62. Накрая, алтернативният достъп до изходните данни ще се урежда от същите правила и изключения, очертани в първия раздел от настоящото заключение. По-специално при предоставяне на достъп до по-широк набор от изходни данни или до цялата база данни следва да се обърне надлежно внимание на защитата на данните и правото на частен живот на другите кандидати, както и на правото на интелектуална собственост на трети лица във връзка със софтуера и програмите, съдържащи се в базата данни. Тези и по-практически насочени съображения, свързани с размера на конкретно поискания документ, ще предопределят конкретните средства, чрез които лицето може да получи достъп до съответните документи (например дали ще бъде предоставено копие от документа или той ще бъде предоставен на разположение само на място, евентуално под надзор от специалист по информационни технологии и/или служител по сигурността). Институциите следва да определят подходящ баланс между конкуриращите се интереси във всеки конкретен случай.

VI – **Заключение**

63. Поради изложените съображения и без да се засягат доводите за изопачаване на доказателства, предлагам на Съда да отхвърли жалбата, що се отнася до твърдените от жалбоподателя грешки при прилагане на правото.

25 — „Относителна“ е, тъй като по силата член 6, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 администрацията е длъжна да подпомогне в разумна степен изясняването на неясни искания.