Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (седми разширен състав)

22 март 2018 година*

„Достъп до документи — Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Документи относно текуща законодателна процедура — Триалози — Таблици с четири колони за Предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европол и за отмяна на Решения 2009/371/ПВР и 2005/681/ПВР — Частичен отказ на достъп — Жалба за отмяна — Правен интерес — Допустимост — Член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 — Изключение във връзка със защитата на процеса на вземане на решения — Липса на обща презумпция за отказ на достъп до таблиците с четири колони, изготвени в рамките на триалози“

По дело T-540/15

Emilio De Capitani, с местожителство в Брюксел (Белгия), за когото се явяват O. Brouwer, J. Wolfhagen и E. Raedts, адвокати,

жалбоподател,

срещу

Европейски парламент, за който се явяват първоначално N. Görlitz, A. Troupiotis и C. Burgos, а впоследствие N. Görlitz, C. Burgos и I. Anagnostopoulou, в качеството на представители,

ответник,

подпомаган от

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват E. Rebasti, B. Driessen и J.-B. Laignelot, в качеството на представители,

и от

Европейска комисия, за която се явяват J. Baquero Cruz и F. Clotuche-Duvieusart, в качеството на представители,

встъпили страни,

с предмет искане на основание член 263 ДФЕС за отмяна на решение A(2015) 4931 на Европейския парламент от 8 юли 2015 г., с което на жалбоподателя е отказан пълен достъп до документите LIBE-2013-0091-02 и LIBE-2013-0091-03,

* Език на производството: английски.

ОБЩИЯТ СЪД (седми разширен състав),

състоящ се от: M. Van der Woude, изпълняващ функцията на председател, V. Tomljenović, E. Bieliūnas, A. Marcoulli и Ал. Корнезов (докладчик), съдии,

секретар: P. Cullen, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 20 септември 2017 г.,

постанови настоящото

Решение

Обстоятелствата по спора

1 С писмо от 15 април 2015 г., жалбоподателят, г-н Emilio De Capitani, на основание 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, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76), подава до Европейския парламент заявление за достъп до документите, които са изготвени от Парламента или са на негово разположение и съдържат следната информация: „обосноваване на търсенето на бързи споразумения относно текущите обикновени законодателни процедури, предложени във всички комитети, таблици с няколко колони (описващи предложенията на Европейската комисия, ориентацията на парламентарната комисия, измененията, предложени от вътрешните органи на Съвета на Европейския съюз, и ако има такива, предложените компромисни проекти) представени на участниците в триалозите за текущите обикновени законодателни процедури“ (наричано по-нататък „първоначалното заявление“).

2 На 3 юни 2015 г. Парламентът отговаря на жалбоподателя, че поради много големия брой документи, посочени в първоначалното заявление, уважаването на искането му би довело до прекомерно административно натоварване, поради което то трябвало да се отхвърли.

3 С писмо от 19 юни 2015 г. жалбоподателят подава до Парламента потвърждение на заявлението на основание член 7, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, в което свежда посочените по-горе в точка 1 документи до таблиците с няколко колони, изготвяни при текущите към датата на първоначалното заявление триалози отнасящи се до обикновените законодателни процедури с правна основа дял V от Договора за функционирането на ЕС („Пространство на свобода, сигурност и правосъдие“) и член 16 ДФЕС относно защитата на личните данни (наричано по-нататък „потвърждението на заявлението“).

4 В решението си A(2015) 4931 от 8 юли 2015 г. Парламентът указва на жалбоподателя, че е установил наличието на седем таблици с няколко колони, отнасящи се до потвърждението на заявлението. Парламентът дава пълен достъп до пет от тях. Що се отнася до другите две таблици обаче, а именно съдържащите се в документите LIBE-2013-0091-02 и LIBE-2013-0091-03 (наричани по-нататък „спорните документи“), Парламентът дава достъп само до първите три колони от тези таблици, като по този начин отказва да оповести тяхната четвърта колона. Жалбоподателят оспорва този отказ на пълен достъп до спорните документи (наричано по-нататък „обжалваното решение“).

5 Таблиците в спорните документи имат четири колони, като в първата е текстът на законодателното предложение на Комисията, във втората, становището на Парламента и измененията, които предлага, в третата, становището на Съвета, и в четвъртата, текстът на предварителния компромис (документ LIBE-2013-0091-02) или предварителното становище на председателството на Съвета по предложените от Парламента изменения (документ LIBE-2013-0091-03).

6 Парламентът основава обжалваното решение на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, тъй като, първо, в четвъртата колона на спорните документи имало текстове на предварителни компромиси и предварителните предложения на председателството на Съвета, чието оповестяване би засегнало реално, конкретно и сериозно процеса на вземане на решения от институцията и междуинституционалния процес на вземане на решения в контекста на текущата законодателна процедура, и второ, в случая не бил установен никакъв по-висш обществен интерес от този за ефективност на посочената процедура.

7 Във връзка с твърдяното сериозно засягане на процеса на вземане на решения Парламентът се основава на следните мотиви:

– процесът на вземане на решения щял да бъде реално, конкретно и сериозно засегнат от оповестяването на четвъртата колона на спорните документи,

– областта на полицейското сътрудничество, към която спадат спорните документи, била много чувствителна и оповестяването на тяхната четвърта колона щяло да навреди на доверието между държавите членки и между институциите на Европейския съюз, а поради това и на доброто сътрудничество между тях, както и на вътрешния процес на вземане на решения на Парламента,

– оповестяване в момента, в който все още се водят преговори, вероятно щяло да доведе до опасност от упражняване на обществен натиск върху докладчика, върху докладчиците в сянка и политическите групи, тъй като преговорите са относно много чувствителните въпроси за защита на данните и за управителния съвет на Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество и обучение в областта на правоприлагането (Европол),

– предоставянето на достъп до четвъртата колона на спорните документи щяло да предизвика колебания у председателството на Съвета за споделянето на информация и сътрудничество с преговарящия екип на Парламента, а именно с докладчика; освен това поради нарасналия натиск от страна на националните органи и на групите по интереси екипът щял да бъде принуден да направи преждевременно стратегически избор, изразяващ се в определяне кога да се отстъпи на Съвета и кога да се иска повече от неговото председателство, което „щяло ужасно да усложни възможностите за постигане на съгласие на обща основа“,

– оказвало се, че принципът, че „нищо не е договорено, докато не бъде договорено всичко“ е особено важен за доброто функциониране на законодателната процедура и поради това оповестяването преди края на преговорите на даден елемент, дори да не е чувствителен по същността си, би могло да има отрицателни последици за всички други аспекти на дадена преписка, нещо повече, имало опасност оповестяването на становища, които още не са станали окончателни, да създаде неточна представа за истинските становища на институциите,

– поради това трябвало да се откаже достъп до цялата четвърта колона, до одобряването на текста, предмет на споразумение, от съзаконодателите.

8 Що се отнася до наличието на евентуален по-висш обществен интерес, Парламентът заявява, че сами по себе си принципът на прозрачност и високите изисквания на демокрацията не са и не биха могли да бъдат по-висш обществен интерес.

Производството и исканията на страните

9 На 18 септември 2015 г. жалбоподателят подава в секретариата на Общия съд жалбата, предмет на настоящото дело.

10 С молби, подадени в секретариата на Общия съд на 21 януари 2016 г., Съветът и Комисията искат да встъпят в настоящото производство в подкрепа на исканията на Парламента. В становищата си нито жалбоподателят, нито Парламентът възразяват срещу тези встъпвания.

11 На 9 февруари 2016 г. Парламентът подава писмената си защита в секретариата на Общия съд.

12 С решение на председателя на четвърти състав на Общия съд от 22 март 2016 г. е допуснато встъпването на Съвета и на Комисията по настоящото дело.

13 Писмената реплика е подадена в секретариата на Общия съд на 4 април 2016 г.

14 На 13 и 17 май 2016 г. Комисията и Съветът изпращат в секретариата на Общия съд писмените си становища при встъпване.

15 На 17 май 2016 г. в секретариата на Общия съд е подадена и писмената дуплика.

16 На 6 юли 2016 г. жалбоподателят подава в секретариата на Общия съд становището си по писмените становища при встъпване.

17 След промяна в съставите на Общия съд делото е разпределено на седми състав на Общия съд и на нов съдия докладчик.

18 На 5 април 2017 г. Общият съд решава да препрати делото на седми разширен състав.

19 Тъй като един от членовете на състава е възпрепятстван да заседава, на основание член 17, параграф 2 от Процедурния правилник на Общия съд председателят на Общия съд определя заместник-председателя на Общия съд за попълване на състава.

20 С определение от 18 май 2017 г. като действие за събиране на доказателства седми разширен състав на Общия съд разпорежда на Парламента да му представи копия от спорните документи, като в съответствие с член 104 от Процедурния правилник това копие не е предадено на жалбоподателя.

21 На 23 май 2017 г. като действие за събиране на доказателства седми разширен състав на Общия съд поставя на страните въпроси, на които те трябва да отговорят писмено.

22 На 14 юни 2017 г. Парламентът изпълнява исканията във връзка със събирането на доказателства.

23 Същия ден жалбоподателят, Парламентът, Съветът и Комисията подават в секретариата на Общия съд отговорите на въпросите във връзка със събирането на доказателства.

24 Жалбоподателят иска Общият съд:

– да отмени обжалваното решение,

– да осъди Парламента да заплати съдебните разноски.

25 Парламентът, подкрепян от Съвета и от Комисията, иска Общият съд:

– да отхвърли жалбата,

– да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

От правна страна

Относно правния интерес

26 В отговора си от 14 юни 2017 г. на въпросите, поставени от Общия съд в рамките на действия за събиране на доказателства, Парламентът посочва, че на 23 октомври 2016 г. е получил заявление за достъп именно до спорните документи, което е уважил, като е предоставил достъп на обществеността посредством регистъра на документите на Парламента, тъй като законодателната процедура, до която се отнасят, е приключила. В бележка под линия 3 Парламентът посочва връзката за достъп до тях в интернет.

27 В съдебното заседание Съветът и Комисията по същество твърдят, че по този начин жалбоподателят е бил удовлетворен и следователно е изгубил правния си интерес; поради това нямало основание за постановяване на решение по жалбата.

28 Жалбоподателят оспорва пълната загуба на правен интерес.

29 От постоянната съдебна практика следва, че жалбата за отмяна, подадена от физическо или юридическо лице, е допустима само ако жалбоподателят има правен интерес от отмяната на обжалвания акт (решение от 10 декември 2010 г., Ryanair/Комисия, T-494/08—T-500/08 и T-509/08, EU:T:2010:511, т. 41; определения от 9 ноември 2011 г., ClientEarth и др./Комисия, T-120/10, непубликувано, EU:T:2011:646, т. 46 и от 30 април 2015 г., EEB/Комисия, T-250/14, непубликувано, EU:T:2015:274, т. 14).

30 Правният интерес на жалбоподателя трябва да съществува с оглед на предмета на жалбата към момента на подаването ѝ, тъй като в противен случай същата би била недопустима и трябва да продължава да съществува до обявяването на съдебното решение, тъй като иначе няма да има основание за постановяване на съдебно решение по същество, което предполага жалбата да може чрез резултата си да донесе полза на страната, която я е подала (решение от 10 декември 2010 г., Ryanair/Комисия, T-494/08—T-500/08 и T-509/08, EU:T:2010:511, т. 42 и 43; определения от 9 ноември 2011 г., ClientEarth и др./Комисия, T-120/10, непубликувано, EU:T:2011:646, т. 47 и 49 и от 30 април 2015 г., EEB/Комисия, T-250/14, непубликувано, EU:T:2015:274, т. 15 и 17).

31 Поради това следва да се провери дали в резултат на предоставянето на достъп на обществеността до спорните документи в електронния регистър на документите на Парламента след приключването на законодателната процедура, до която се отнасят, искането за отмяна на обжалваното решение остава без предмет.

32 В това отношение от съдебната практика следва, че жалбоподател запазва интереса си да иска отмяната на акт на институция на Съюза, когато това ще позволи в бъдеще да се избегне ново извършване на нарушението, което според него е довело до незаконосъобразност на акта. Такъв правен интерес произтича от член 266, първа алинея ДФЕС, по силата на който институцията, чийто акт е бил отменен, е длъжна да предприеме необходимите мерки за изпълнение на решението на Съда. Такъв правен интерес е възможно обаче да съществува само ако твърдяното нарушение може да се извърши отново и в бъдеще, независимо от обстоятелствата по делото, които са дали основание жалбоподателят да подаде жалба (вж. решение от 7 юни 2007 г., Wunenburger/Комисия, C-362/05 P, EU:C:2007:322, т. 50—52 и цитираната съдебна практика). Такъв е случаят по настоящото дело, тъй като твърдяната от жалбоподателя незаконосъобразност се основава на тълкуване на едно от предвидените в Регламент № 1049/2001 изключения, която има голяма опасност Парламентът да допусне по повод на ново заявление, още повече че част от мотивите за отказ на достъп, посочени в обжалваното решение, могат да се прилагат хоризонтално спрямо всяко заявление за достъп до резултатите от работата на текущите триалози (вж. в този смисъл решение от 22 март 2011 г., Access Info Europe/Съвет, T-233/09, EU:T:2011:105, т. 35).

33 Освен това както в първоначалното заявление, така и в потвърждението на заявлението на жалбоподателя изрично се иска да му бъдат предоставени известен брой документи, свързани с текущи законодателни процедури. Поради това предоставянето на достъп на обществеността до спорните документи след приключване на законодателната процедура, с която те са свързани, не удовлетворява напълно жалбоподателя, като се вземе предвид предметът на заявленията му, така че той продължава да има правен интерес от отмяната на обжалваното решение.

По същество

34 Жалбоподателят излага в подкрепа на жалбата си две основания, изведени съответно от несъобразяване с член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 и от липсата на мотиви на обжалваното решение. Най-напред ще бъде разгледано първото основание.

35 То има три части. Според първата част, като отказва пълен достъп до спорните документи, Парламентът не доказва в достатъчна степен, че достъпът до тях ще засегне сериозно, конкретно и ефективно, а не хипотетично законодателния процес. Втората част касае несъобразяването с принципа за възможно най-широк достъп до законодателните документи на Съюза. Според третата част Парламентът неправилно отказал да признае наличието в случая на по-висш обществен интерес, оправдаващ пълния достъп до спорните документи. Следва първо да се разгледат заедно първите две части на първото основание.

Доводи на страните

36 Жалбоподателят твърди, на първо място, че е могло да му бъде отказан достъпът до четвъртата колона на спорните документи, само ако Парламентът е установил, че опасността от сериозно засягане на процеса на вземане на решения е разумно предвидима, а не чисто хипотетична, и как пълният достъп до двата спорни документа би могъл конкретно и ефективно да засегне защитения интерес. Той извежда на преден план значението на достъпа до четвъртата колона на посочените документи при представителната демокрация, за възможността гражданите да искат сметка от своите представители за направения от тях избор, евентуално да изложат със средството, което считат за подходящо, възгледите си относно постигнатите при триалозите споразумения.

37 Той посочва, първо, че Парламентът не уточнява защо спорното законодателно предложение, само поради това че е от областта на полицейското сътрудничество, трябва да се счита за много чувствително и не обосновава как би било засегнато доверието между държавите членки или между институциите, ако компромисният текст в четвъртата колона на двата спорни документа беше оповестен. Той уточнява, че фактът, че законодателно предложение може да предизвика или действително предизвиква оживени разисквания, изобщо не означава, че даден въпрос е чувствителен до такава степен, че да бъде пазен в тайна.

38 Второ, жалбоподателят оспорва посочения от Парламента в обжалваното решение мотив за отказ, че оповестяването на четвъртата колона от спорните документи ще предизвика засилен обществен натиск, тъй като становищата на различните институции, с изключение на текста на компромиса, вече са известни и законодателният процес по принцип трябва да се осъществява публично и прозрачно. Временният характер на информацията, съдържаща се в четвъртата колона на таблици като тези в спорните документи (наричани по-нататък „таблиците от триалозите“), който обществеността напълно е в състояние да долови, напротив, потвърждава значимостта на възможността за достъп до тях, за да може тази общественост да има представа за начина, по който се водят законодателните преговори, както и поглед върху различните предложения, които са или са били разисквани.

39 Трето, жалбоподателят твърди, че Парламентът пропуска да изложи причините, които позволяват да се счита, че принципът: „нищо не е договорено, докато не бъде договорено всичко“ оправдава липсата на оповестяване на четвъртата колона от таблиците от триалозите, и да се разбере по какъв начин този принцип е свързан със сериозно засягане на процеса на вземане на решения. Той допълва, че сама по себе си ефективността на законодателния процес не е сред целите, посочени или възпроизведени в член 294 ДФЕС.

40 На второ място, жалбоподателят посочва, че в обжалваното решение Парламентът не взема предвид факта, че в случая той действа в качеството си на съзаконодател и в тази хипотеза по принцип трябва да има възможно най-широк достъп с оглед на особеното естество на законодателния процес, потвърдено в съображение 6 и в член 12, параграф 2 от Регламент № 1049/2001. Той твърди освен това, че според съдебната практика оставената на институциите свобода на преценка да не оповестяват документи, които са част от нормалното развитие на законодателния процес, е изключително ограничена, ако изобщо съществува (решение от 17 октомври 2013 г., Съвет/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, т. 63). Друг извод би означавал, че чрез използването на триалозите при първото четене се заобикаля предвидената в Договора законодателна процедура и гражданите на Съюза са възпрепятствани да получат достъп до документите, до които иначе биха имали достъп.

41 По-общо той припомня, че възприетият от Съюза демократичен модел има две измерения, като първото е свързано с наличието на представителна демокрация, както това е припомнено в член 10, параграфи 1 и 2 ДЕС, което предполага наличие на възможност представителите да носят отговорност пред гражданите за законодателните решения, които вземат, и второто, свързано с наличието на демокрацията на участието, утвърдена както в член 10, параграф 3 ДЕС, така и в съображение 2 от Регламент № 1049/2001, според което гражданите на Съюза имат право да участват в процеса на вземане на решения. Понятието за откритост имало значение с оглед на тези две измерения, но Парламентът взел предвид само първото от тях.

42 На трето място, когато става въпрос за съществуването на обща презумпция за неоповестяване на документите, свързани с работата на участниците в триалозите, като тази, която предлагат Комисията и Съвета, в становището си по писмените им становища при встъпване жалбоподателят възразява, че тази презумпция противоречи на решение от 16 юли 2015 г., ClientEarth/Комисия (C-612/13 P, EU:C:2015:486, т. 77 и 78). В изпълнение на мерките за събиране на доказателства, посочени по-горе в точка 21, на въпроса дали таблиците от триалозите отговарят на изискваните от съдебната практика условия, за да се прилага по

отношение на тях такава презумпция, той дава отрицателен отговор, като подчертава, че Съдът би приел такива общи презумпции за неоповестяване само когато става въпрос за висящи административни или съдебни производства. Таблиците от триалозите обаче не били свързани с такива производства, а със законодателния процес. Дори да се предположи, че такава презумпция може да се приложи в законодателната област, действието ѝ не би могло да се разпростре по отношение на таблиците от триалозите, тъй като понастоящем те са най-важната фаза от законодателния процес на Съюза.

43 Първо, Парламентът, подкрепян от Съвета и от Комисията, възразява по-конкретно че въпросът за организацията на полицейските сили засяга едно от основните правомощия на държавите членки и някои от тях биха могли да счетат, че сътрудничеството в тази област накърнява суверенитета им. Показателни за чувствителния характер на посочената област и на разглежданото законодателно предложение били и задълбочените дискусии, проведени в хода на преговорите по някои от аспектите на същото предложение, като организацията на управителния съвет на Европол или защитата на данните. В такъв контекст първостепенно значение имало гарантирането на ограничено във времето неоповестяване на четвъртата колона от таблиците от триалозите.

44 Той допълва, че що се отнася до управителния съвет на новосъздадена агенция, съставът и възложените му функции винаги са повод за оживени дискусии между институциите. Освен това съответните първоначални позиции на институциите в областта на защитата и обработката на данните, с които разполага Европол, се характеризирали с големи различия. Като се вземе предвид ключовото значение на тези въпроси в хода на цялата процедура на триалог, които са само примери за обективно деликатните според Парламента части от въпросната законодателна процедура, обжалваното решение, чиято цел е да се запази поверителният характер на четвъртата колона от таблиците от триалозите през един много кратък отрязък от време, с оглед на усилията, които институциите постигнали съгласие да положат, за да успеят да намерят задоволителен компромис, било обосновано.

45 Принципът, че „нищо не е договорено, докато не бъде договорено всичко“ бил едно просто средство за опазване на вътрешната и външната последователност на окончателния компромисен текст. Преждевременното оповестяване на първоначалните становища на институциите щяло да засегне много сигурността и доверието към законодателния процес и към самите съзаконодатели, които би трябвало да носят отговорност за текст, който не отразява непременно официалната им позиция на този етап.

46 Тъй като в четвъртата колона от таблиците от триалозите имало само временни текстове, предложени в хода на работата на тези триалози, които не били задължителни за институциите, не би могло тя да се квалифицира дори като подготвителен документ. Да се показва пълна откритост в хода на законодателния процес и особено по време на триалозите, не само би обезсмислило изключението, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, но и би попречило и на целите, предвидени в член 15, параграф 1 ДФЕС за „доброто управление“ и „участието на гражданското общество“.

47 Парламентът отбелязва освен това, че правилното провеждане на предвидената в член 294 ДФЕС законодателна процедура се ползва със защитата на Договора и би могло, след разглеждане на всеки отделен случай, да „бъде основание за прилагане на изключението, предвидено в член 4, параграф 3“ от Регламент № 1049/2001, в който се „посочва и правилното функциониране и в резултат на това ефективността на процеса на вземане на решения“.

48 Съветът и Комисията смятат по-конкретно че твърдението на жалбоподателя, че сама по себе си ефективността на законодателния процес не е сред целите, посочени или възпроизведени в член 294 ДФЕС, очевидно не е правилно.

49 Второ, като се основава на тълкуване, различно от това на жалбоподателя, на същата правна уредба и на същата съдебна практика, Парламентът, подкрепян от Съвета и от Комисията, смята, че понятието за „по-широк достъп“, и по-конкретно за „възможно най-широк достъп“, какъвто е предвиден в член 1 от Регламент № 1049/2001, не може да се счита за равнозначно на „пълен достъп“. Той изтъква, че що се касае до таблиците от триалозите, той има известна свобода на преценка, чиито граници се определяли от създаването на опасност за доброто функциониране на законодателният процес, така както е предвиден в член 294 ДФЕС и уточнен от институциите.

50 Парламентът освен това е на мнение, че има разлика между фактите в настоящия случай и фактите, характеризиращи делото, приключило с решение от 17 октомври 2013 г., Съвет/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671), състояща се по-конкретно в това, че мандатите за преговори и съставът на преговарящите екипи се гласуват публично, така че становището на институцията е прието при пълна откритост. Парламентът счита, че едва на един по-късен етап на процеса, когато се провеждат законодателните преговори и се изработва деликатно политическо равновесие, трябва временно, за един много ограничен период, четвъртата колона на таблиците от триалозите да бъде опазена от всякакво оповестяване.

51 Трето, в писмените си становища при встъпване Съветът и Комисията предлагат на Общия съд да установи обща презумпция за неоповестяване на четвъртата колона от таблиците от триалозите, докато продължава процедурата на триалог. Тази презумпция се налагала от необходимостта да се опази интегритетът на провеждането на посочената процедура, като се ограничи намесата на трети страни, и да се даде възможност на институциите да упражняват ефективно едното от правомощията, предоставени им с Договорите. В изпълнение на посочените по-горе в точка 21 мерки за събиране на доказателства, Съветът допълва, че независимо от разглеждания въпрос и каквато и да е формата на тези таблици, следва да се приложи обща презумпция за неоповестяване на четвъртата колона от споменатите таблици, за да се опази възможността за постигане на евентуален компромис между институциите и климатът на доверие и желание на същите да изследват възможността да направят взаимни отстъпки. Според него Съдът вече е признал наличието на презумпция, въпреки че тя не се споменавала в обжалвания акт, което се установявало от решение от 1 юли 2008 г., Швеция и Turco/Съвет (C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 50).

52 В изпълнение на мерките за събиране на доказателства, посочени по-горе в точка 21, Парламентът заявява, че споделя мнението на Комисията и на Съвета, че трябвало да се признае обща презумпция за неоповестяване на четвъртата колона от таблиците от текущите триалози, за да се опази ефективността на процедурата на този много деликатен етап на преговорите между институциите.

Съображения на Общия съд

53 В обжалваното решение Парламентът отказва да даде достъп до четвъртата колона от спорните документи на основание член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, като изтъква, че оповестяването ѝ ще нанесе реална, конкретна и сериозна вреда на разглеждания процес на вземане на решения.

54 Жалбоподателят оспорва основателността на обжалваното решение, тъй като по същество изложените в негова подкрепа мотиви били общи и хипотетични и с тях не могло да се обоснове наличието на опасност от сериозно засягане на процеса на вземане на решения, за който става въпрос.

55 Съветът и Комисията от своя страна приканват Общия съд да приеме, че съществува обща презумпция за неоповестяване, по силата на която съответната институция може да откаже достъпа до четвъртата колона от таблиците от текущите триалози. В обжалваното решение Парламентът не се позовава на такава презумпция, но все пак се присъединява към това предложение.

56 При това положение Общият съд смята, че е необходимо в самото начало да припомни съдебната практика във връзка с тълкуването на Регламент № 1049/2001, след това основните характеристики на триалозите, и на трето място, дали трябва да утвърди наличието на обща презумпция, по силата на която съответната институция може да откаже достъпа до четвъртата колона от таблиците от текущите триалози. Накрая, ако Общият съд стигне до извода, че такава презумпция не съществува, той ще изследва дали пълното оповестяване на спорните документи ще засегне сериозно въпросния процес на вземане на решения по смисъла на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001.

– Предварителни съображения

57 Регламент № 1049/2001 съгласно съображение 1 е проява на волята за създаване на Съюз, в който решенията се вземат при възможно най-пълно зачитане на принципа на откритост и възможно най-близо до гражданите. Както припомня съображение 2 от посочения регламент, правото на публичен достъп до документите на институциите е свързано с техния демократичен характер (решения от 1 юли 2008 г., Швеция и Turco/Съвет, C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 34 и от 17 октомври 2013 г., Съвет/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, т. 27).

58 С оглед на това, както се посочва в съображение 4 и в член 1 от Регламент № 1049/2001, целта на този регламент е да предостави на обществеността възможно най-широк достъп до документите на институциите (решения от 1 февруари 2007 г., Sison/Съвет, C-266/05 P, EU:C:2007:75, т. 61, 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 и от 17 октомври 2013 г., Съвет/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, т. 28).

59 Това право все пак подлежи на определени ограничения, основани на съображения за обществен или частен интерес (решение от 1 февруари 2007 г. Sison/Съвет, C-266/05 P, EU:C:2007:75, т. 62). По-специално и в съответствие със съображение 11 от него, Регламент № 1049/2001 предвижда в член 4 режим на изключения, позволяващ на институциите да отказват достъп до документ, в случай че оповестяването му би засегнало някой от интересите, защитени от този член (решения 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. 70 и 71, от 21 юли 2011 г., Швеция/MyTravel и Комисия, C-506/08 P, EU:C:2011:496, т. 74 и от 17 октомври 2013 г., Съвет/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, т. 29).

60 Сред изключенията от това право на достъп е посоченото в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, по смисъла на който „[д]остъпът до документ, изготвен от институция за вътрешно ползване или получен от институция и третиращ въпрос, по който тя все още не е взела решение, се отказва в случаите, когато оповестяването на документа би засегнало сериозно процеса на вземане на решение на тази институция, освен ако по-висш обществен интерес не диктува оповестяването на посочения документ“.

61 След като тези изключения са дерогация от принципа за възможно най-широк достъп на обществеността до документите, те трябва да се тълкуват и прилагат стриктно (решения от 1 февруари 2007 г., Sison/Съвет, C-266/05 P, EU:C:2007:75, т. 63, от 1 юли 2008 г., Швеция и Turco/Съвет, C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 36 и от 17 октомври 2013 г., Съвет/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, т. 30).

62 В съответствие с принципа за стриктно тълкуване, когато съответната институция реши да откаже достъп до документ, чието предоставяне ѝ е било поискано, тя по принцип трябва да обясни по какъв начин достъпът до този документ може конкретно и действително да засегне интереса, защитен от предвидено в член 4 от Регламент № 1049/2001 изключение, на което тази институция се позовава. Освен това опасността от такова засягане трябва да бъде разумно предвидима, а не чисто хипотетична (решения от 21 юли 2011 г., Швеция/MyTravel и Комисия, C-506/08 P, EU:C:2011:496, т. 76, от 17 октомври 2013 г., Съвет/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, т. 31 и от 15 септември 2016 г., Herbert Smith Freehills/Съвет, T-710/14, EU:T:2016:494, т. 33). Единствено обстоятелството, че даден документ се отнася до интерес, защитен с изключение, не е достатъчно, за да се обоснове прилагането на това изключение (решения от 13 април 2005 г., Verein für Konsumenteninformation/Комисия, T-2/03, EU:T:2005:125, т. 69, от 7 юни 2011 г., Toland/Парламент, T-471/08, EU:T:2011:252, т. 29 и от 15 септември 2016 г., Herbert Smith Freehills/Съвет, T-710/14, EU:T:2016:494, т. 32).

63 Така че прилагането на предвиденото в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 изключение предполага да бъде доказано, че достъпът до съответния документ, изготвен от институцията за вътрешно ползване, може да засегне конкретно и действително защитата на процеса на вземане на решение от институцията и че тази опасност от засягане е разумно предвидима, а не просто хипотетична (вж. в този смисъл решение от 7 юни 2011 г., Toland/Парламент, T-471/08, EU:T:2011:252, т. 70 и цитираната съдебна практика).

64 Според съдебната практика засягането на процеса на вземане на решения по смисъла на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 е „сериозно“ по-специално когато оповестяването на посочените документи има съществено отражение върху процеса на вземане на решения. Преценката на сериозността зависи от всички обстоятелства в конкретния случай, и по-специално от посочените от институцията отрицателни последици за процеса на вземане на решение от оповестяването на съответните документи (решения от 18 декември 2008 г., Muñiz/Комисия, T-144/05, непубликувано, EU:T:2008:596, т. 75, от 7 юни 2011 г., Toland/Парламент, T-471/08, EU:T:2011:252, т. 71 и от 9 септември 2014, MasterCard и др./Комисия, T-516/11, непубликувано, EU:T:2014:759, т. 62).

65 Тази съдебна практика не може да се тълкува в смисъл, че изисква от институциите да представят доказателства, за да установят наличието на такава опасност. Във връзка с това е достатъчно обжалваното решение да съдържа конкретна информация, позволяваща да се направи извод, че към момента на приемане на решението опасността от засягане на процеса на вземане на решение е била разумно предвидима, а не чисто хипотетична, като се посочи по-специално наличието, към този момент, на обективни причини, позволяващи разумно да се предвиди, че може да се стигне до подобно засягане в случай на оповестяване на исканите документи (вж. в този смисъл решение от 7 юни 2011 г., Toland/Парламент, T-471/08, EU:T:2011:252, т. 78 и79).

66 Според съдебната практика обаче за съответната институция остава възможността да се позове на общи презумпции, които се прилагат за някои категории документи, тъй като сходни съображения от общ характер могат да се прилагат спрямо заявления за оповестяване, които се отнасят за документи от едно и също естество (решение от 1 юли 2008 г., Швеция и Turco/Съвет, C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 50, от 29 юни 2010 г., Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, т. 54 и от 17 октомври 2013 г., Съвет/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, т. 72).

67 В такъв случай съответната институция все пак е длъжна да уточни съображенията от общ характер, на които основава презумпцията, че оповестяването на тези документи ще засегне някой от интересите, защитени със съответното изключение, в случая това по член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, без при това да е длъжна да направи конкретна преценка на съдържанието на всеки от тези документи (вж. в този смисъл решения 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. 76 и от 17 октомври 2013 г., Съвет/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, т. 73).

– По естеството на триалозите

68 Като се вземе предвид, че предмет на настоящото дело е достъпът до четвъртата колона от таблиците, изготвени в хода на текущи триалози, Общият съд счита, че е необходимо да припомни техните основни характеристики. Във връзка с това следва да се отбележи, че триалозите представляват тристранна неформална среща, в която участват представители на Парламента, на Съвета и на Комисията. Целта на тези контакти е да се потърси бързо споразумение по съвкупност от изменения, приемливи за Парламента и за Съвета, споразумение, което впоследствие трябва да бъде одобрено и от тези институции съобразно със съответните им вътрешни процедури. Разискванията по законодателни въпроси, които се водят по време на такава тристранна среща, могат да са както относно политически въпроси, така и относно технически правни въпроси (вж. в този смисъл решение от 15 септември 2016 г., Herbert Smith Freehills/Съвет, T-710/14, EU:T:2016:494, т. 56).

69 Така обикновената законодателна процедура, описана в член 294 ДФЕС, включва три етапа (първо четене, второ четене и трето четене с помирителна процедура), но може да приключи на всеки от тези етапи, ако Парламентът и Съветът постигнат съгласие. Независимо че за процедурата може да са необходими до три четения, нарасналото използване на триалозите показва, че често се постига споразумение при първото четене (решение от 15 септември 2016 г., Herbert Smith Freehills/Съвет, T-710/14, EU:T:2016:494, т. 57).

70 Така срещите за триалог представляват „утвърдена практика за приемането на повечето законодателни текстове“ и самият Парламент ги счита за „решаващи етапи от законодателния процес“ (вж. резолюция на Парламента от 28 април 2016 г. относно достъпа на обществеността до документите, т. 22 и 26). В съдебното заседание Парламентът посочи, че понастоящем между 70 % и 80 % от законодателните актове на Съюза се приемат след триалог.

71 Следователно трябва да се признае, че през годините използването на триалозите се е доказало със своята тежест и гъвкавост, с които те са допринесли за съществено увеличаване на възможностите за споразумение през различните етапи на законодателния процес.

72 Безспорно е освен това, че срещите за триалог се провеждат при закрити врата и постигнатите в хода на преговорите договорености, отразявани обикновено в четвъртата колона на таблиците от триалозите, след това най-често се приемат без съществени изменения от съзаконодателите, което Парламентът потвърждава в писмената си защита и в съдебното заседание.

73 Правилникът за дейността на Европейския парламент, в редакцията, приложима към датата на приемане на обжалваното решение, предвижда във връзка с това някои правила, регламентиращи участието на Парламента в триалозите. Тези правила са закрепени в членове 73 и 74 от глава 6, озаглавена „Приключване на законодателната процедура“ и в приложения XIX и XX към Правилника, което ясно показва, че според Правилника за дейността на Европейския парламент триалозите наистина са част от законодателния процес.

74 Нещо повече, в точка 27 от Резолюцията на Парламента от 28 април 2016 г. (вж. т. 70 по-горе) по недвусмислен начин се подчертава, че документите, изготвени в рамките на триалозите, „се отнасят до законодателните процедури [и] по принцип не могат да се третират различно от другите законодателни документи“.

75 Поради това, обратно на твърдяното от Съвета в точка 43 от писменото му становище при встъпване, следва да се заключи, че таблиците от триалозите са част от законодателния процес.

– По наличието на обща презумпция за неоповестяване на четвъртата колона от таблиците от текущите триалози

76 На следващо място следва да се прецени дали, въпреки че спорните документи трябва да се считат за част от законодателния процес, трябва да се приеме наличието на обща презумпция за неоповестяване на четвъртата колона от таблиците от текущите триалози.

77 В това отношение на първо място е важно да се подчертае, че първичното право на Съюза установява принципна тясна връзка между законодателния процес и принципите на публичност и прозрачност (вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Cruz Villalón по дело Съвет/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:325, т. 39 и 40). По-конкретно член 15, параграф 2 ДФЕС гласи, че „[з]аседанията на Европейския парламент са публични, както и на Съвета при обсъждането и гласуването по даден проект на законодателен акт.“

78 Освен това именно прозрачността на законодателния процес, която като дава възможност различията между няколко гледни точки да бъдат подложени на открит дебат, допринася за по-голямата легитимност на институциите в очите на гражданите на Съюза и за увеличаване на доверието им в тях. В действителност по-скоро липсата на информация и на дебат може да породи в съзнанието на гражданите съмнения по отношение не само на законността на конкретен акт, но и на легитимността на целия процес на вземане на решения (вж. в този смисъл решение от 1 юли 2008 г., Швеция и Turco/Съвет, C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 59).

79 Съдът вече е имал повод да подчертае, че при прилагане на предвиденото в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 изключение понятията „решение“ и „процес на вземане на решения“ на съответната институция имат особено значение, когато тя действа в качеството на законодател (вж. в този смисъл решения от 1 юли 2008 г., Швеция и Turco/Съвет, C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 46 и от 22 март 2011 г., Access Info Europe/Съвет, T-233/09, EU:T:2011:105, т. 57).

80 Наистина, ако като правило припомненото по-горе в точка 58 утвърждаване на възможно най-широкия достъп на обществеността предполага правото да ѝ бъде оповестено цялото съдържание на поисканите документи, тъй като това право може да бъде ограничавано само чрез стриктно прилагане на предвидените в Регламент № 1049/2001 изключения, тези съображения очевидно имат много особено значение, когато посочените документи са част от законодателната дейност на Съюза, както следва от съображение 6 от Регламент № 1049/2001, според което още по-широк достъп до документите трябва да бъде предоставен точно в тези случаи. Прозрачността в това отношение допринася за укрепване на демокрацията, като позволява на гражданите да контролират цялата информация, която стои в основата на даден законодателен акт. Всъщност възможността за гражданите да се запознаят с основанията, на които почива законодателната дейност, е условие за ефективното упражняване от страна на последните на демократичните им права. (вж. в този смисъл решения от 1 юли 2008 г., Швеция и Turco/Съвет, C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 46, от 17 октомври 2013 г., Съвет/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, т. 33 и от 15 септември 2016 г., Herbert Smith Freehills/Съвет, T-710/14, EU:T:2016:494, т. 35).

81 Следователно принципите на публичност и на прозрачност са присъщи на законодателния процес на Съюза.

82 Второ, следва да се отбележи, че практиката на Съда признава наличието на общи презумпции за неогласяване, само когато става въпрос за ясно определени документи, поради общата им принадлежност към преписка, свързана с висящо административно или съдебно производство (решение от 16 юли 2015 г., ClientEarth/Комисия, C-612/13 P, EU:C:2015:486, т. 77 и 78), но до днес — никога в областта на законодателния процес. Впрочем дори във връзка с административни производства приетите от съда на Съюза презумпции се отнасят до конкретни производства (вж., относно контрола на държавните помощи, решение от 29 юни 2010 г., Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, т. 54 и 55; относно контрола върху концентрациите, решение от 28 юни 2012 г., Комисия/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, т. 123 и относно Регламент (ЕО) № 1/2003 г. на Съвета от 16 декември 2002 година относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове [101 ДФЕС] и [102 ДФЕС] (ОВ L 1, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 167), решение от 27 февруари 2014 г., Комисия/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, т. 93), докато триалозите по дефиниция се отнасят до законодателна дейност.

83 Накрая, макар Съветът и Комисията да изтъкват, че ефективността и целостта на законодателния процес, така както е утвърден в член 13, параграф 1 ДЕС и в член 294 ДФЕС, позволяват на институциите да се основат на обща презумпция за неоповестяване на четвъртата колона от таблиците от текущите триалози, следва да се отбележи, че нито една от тези разпоредби не предвижда такава презумпция и нищо в текста им не подкрепя предлаганото от встъпилите по делото институции тълкуване, още повече че ефективността и целостта на законодателния процес не трябва да подкопават принципите на публичност и на прозрачност, които са в основата на този процес.

84 Поради това следва да се заключи, че не може да се допусне никаква обща презумпция за неоповестяване на четвъртата колона от таблиците от триалозите, отнасящи се до текуща законодателна процедура.

– По наличието на сериозно засягане на процеса на вземане на решения

85 След като Парламентът не може да обоснове спорния отказ за достъп с обща презумпция за неоповестяване, следва да се провери дали тази институция е изпълнила задължението си в съответствие с припомнената по-горе в точки 62 и 63 съдебна практика да даде обяснения по какъв начин пълният достъп до спорните документи би могъл конкретно и ефективно да засегне интереса, защитен с предвиденото в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 изключение, като опасността от такова засягане трябва да бъде разумно предвидима, а не чисто хипотетична.

86 В самото начало следва да се уточни, че предметът на жалбата по настоящото дело не е да бъде признат пряк достъп до документите, изготвени в рамките на текущите триалози по смисъла на член 12 от Регламент № 1049/2001. Всъщност предмет на настоящото дело е само достъпът до четвъртата колона от спорните документи, който може да се предостави само въз основа на конкретно искане, направено въз основа на този регламент.

87 В обжалваното решение Парламентът посочва по-конкретно че спорните таблици са изготвени в контекста на текущите триалози по въпроси, по които все още няма прието окончателно решение нито от него, нито от съзаконодателите, така че трябвало да се счита, че процесът на вземане на решения продължава. Според Парламента този процес би се оказал „фактически конкретно и сериозно“ засегнат от оповестяването на четвъртата колона от спорните таблици,

поради факта че областта на полицейското сътрудничество, до което се отнасяли те, била много чувствителна, особено относно защитата на данните и управителния съвет на Европол. Парламентът посочва също и предвидимата опасност разкриването на позицията на председателството на Съвета преди приключването на преговорите да навреди на доброто сътрудничество между институциите и да засегне процеса на преговорите с перспективата за изгубване на взаимното доверие и преразглеждане на методите на работа, като тази опасност могла да се избегне едва след постигането на споразумение по всички текстове. Той посочва освен това, че е много вероятно оповестяването на четвъртата колона от спорните таблици да доведе до засилен обществен натиск върху участващите в преговорите лица, което би направило невъзможно или поне много по-трудно постигането на съгласие. Той се позовава и на принципа „нищо не е договорено, докато не бъде договорено всичко“, за да докаже, че оповестяването дори само на част от спорните документи, дори и тя да не е чувствителна, би могло да има отрицателни последици за другите части на документа. От това Парламентът прави извода, че достъпът до цялата четвърта колона от спорните таблици трябва да се откаже „докато договореният текст не бъде одобрен от двете страни.“

88 От изложеното дотук следва, че от една страна, Парламентът се основава на специфични съображения във връзка със законодателната процедура, която е в ход, свързани с много чувствителното естество на областта на полицейското сътрудничество, и по-конкретно със защитата на личните данни в рамките на това сътрудничество и със състава на управителния съвет на Европол. От друга страна, Парламентът се основава и на общи съображения, изведени по същество от временния характер на информацията, съдържаща се в четвъртата колона от таблиците от триалозите, от климата на доверие при в рамките на триалозите, от опасността от външен натиск, който може да засегне работата в триалозите, от запазването на неговото пространство за размисъл и от временния характер на отказа за достъп.

89 На първо място, когато става въпрос за специфичните съображения във връзка с разглежданата законодателна процедура, изложени в обжалваното решение, първо следва да се отбележи, че посоченото в него обстоятелство, че спорните документи са свързани с областта на полицейското сътрудничество, само по себе си не е достатъчно, за да докаже особено чувствителния им характер. Наистина, решение в обратен смисъл би довело до изключване на цели области от правото на Съюза от изискванията за прозрачност на законодателния процес в тези области.

90 Второ, що се отнася до твърдението, че политиката на управление и съхранение на съхраняваните от Европол лични данни имала особено чувствителен характер, следва да се отбележи, че спорните документи са относно проект за регламент с общо приложение, който е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки, и очевидно касае гражданите, още повече че става въпрос за законодателно предложение с пряко отражение върху правата на гражданите на Съюза, по-конкретно върху правото им на защита на личните данни (в този смисъл виж решение от 22 март 2011 г., Access Info Europe/Съвет, T-233/09, EU:T:2011:105, т. 77), което предполага, че то не би могло да се счита за чувствително с оглед на какъвто и да е критерий (вж. в този смисъл решение от 17 октомври 2013 г., Съвет/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, т. 63).

91 Трето, що се отнася до твърдението, че дебатите във връзка със състава на управителния съвет на Европол имали много чувствителен характер, следва да се посочи, че този въпрос изглежда по-скоро от институционално или организационно естество. Ако такъв въпрос може да се окаже деликатен, дори труден поради свързаните с него интереси и предизвикателства, той не може да се счита за особено чувствителен при липсата на конкретни данни в подкрепа на такова твърдение.

92 Четвърто, от пълния текст на спорните документи, вече оповестен от Парламента (вж. т. 26 по-горе), се установява, че предложенията и временните договорености, вписани в четвъртата колона на споменатите документи, се отнасят до абстрактни и общи въпроси, без каквото и да е споменаване на чувствителна информация например относно борбата с тероризма или организираната престъпност или по какъвто и да е начин на полицейска информация относно конкретни лица, операции или проекти.

93 По-конкретно от документ LIBE-2013-0091-02 се установява, че текстовете в четвъртата колона представляват класическа законодателна дейност относно организацията на агенция, в случая Европол, определянето на отношенията ѝ с националните органи и задачите ѝ, състава на управителния ѝ съвет и т.н. В тази колона има общи предписания, от които се установяват договорените редакционни изменения, посочват се въпросите, по които преговорите са отложени или по които ще има още преговори, означени на места с термина „idem“, както и няколко празни полета.

94 Колкото до документа LIBE-2013-0091-03, прочитът на неговата четвърта колона също не показва никакъв чувствителен елемент, а ограничен брой общи предписания, както и няколко указания, като например „приканва се Парламентът да преразгледа това изменение“, „тези изменения на Парламента могат да се вземат предвид“ или „изменението на Парламента би могло евентуално да се отрази в едно съображение“, а също и няколко празни полета.

95 Нещо повече, съдържащата се в четвъртата колона от спорните документи информация не изглежда, в настоящия случай, по естеството си по-„чувствителна“от тази, съдържаща се в трите първи колони, до които на жалбоподателя е даден достъп с обжалваното решение.

96 Накрая следва да се подчертае, че в член 9 от Регламент № 1049/2001 е предвидена специална процедура, когато документът, до който се иска достъп, може да се определи като „чувствителен документ“ (решение от 22 март 2011 г., Access Info Europe/Съвет, T-233/09, EU:T:2011:105, т. 78), но в случая Парламентът не прилага тази процедура.

97 Поради това, независимо че се отнася до въпроси с известна значимост, характеризиращи се безспорно с тяхната както политическа, така и юридическа сложност, съдържанието на четвъртата колона от спорните документи не изглежда да има особено чувствителен характер, поради който в случай на оповестяване би бил засегнат основен интерес на Съюза или на държавите членки (вж. в този смисъл решение от 22 март 2011 г., Access Info Europe/Съвет, T-233/09, EU:T:2011:105, т. 78).

98 Когато става въпрос, на второ място, за общите съображения, изложени в обжалваното решение, следва първо да се подчертае, във връзка с твърдението, че достъпът по време на триалог до четвъртата колона от спорните документи щял да увеличи обществения натиск върху докладчика, докладчиците в сянка и политическите групи, че в система, основана на принципа на демократичната легитимност, съзаконодателите трябва да носят отговорност за действията си пред обществото. Упражняването от гражданите на техните демократични права предполага възможността да следят в подробности процеса на вземане на решения в институциите, участващи в законодателните процедури, и да имат достъп до цялата релевантна информация (решение от 22 март 2011 г., Access Info Europe/Съвет, T-233/09, EU:T:2011:105, т. 69). Освен това член 10, параграф 3 ДЕС гласи, че всеки гражданин има право да участва в демократичния живот на Съюза, както и че решенията се вземат възможно най-открито и възможно най-близо до гражданите. Така изразяването на общественото мнение относно едно или друго временно законодателно предложение или споразумение, договорено в рамките на триалог и възпроизведено в четвъртата колона от таблиците от триалозите, е неразделна част от упражняването на демократичните права на гражданите на Съюза, още повече че, както беше посочено в точка 72 по-горе, тези споразумения обикновено впоследствие се приемат без съществени изменения от съзаконодателите.

99 Макар съдебната практика да признава, че опасността от външен натиск може да бъде легитимно основание за ограничаване на достъпа до документите, свързани с процеса на вземане на решения, трябва все пак реалността на такъв външен натиск да бъде установена със сигурност и да бъде доказано, че опасността от съществено засягане на решението, което предстои да бъде взето, е разумно предвидима поради споменатия външен натиск (вж. в този смисъл решение от 18 декември 2008 г., Muñiz/Комисия, T-144/05, непубликувано, EU:T:2008:596, т. 86). В преписката обаче няма нито едно конкретно доказателство, въз основа на което да може да се установи реалността на такъв външен натиск при оповестяване на четвъртата колона от спорните документи. Поради това в преписката, с която разполага Общият съд, нищо не подсказва, че във връзка с разглежданата законодателна процедура Парламентът е могъл разумно да очаква реакция на обществеността, излизаща извън рамките на това, което може да очаква всеки член на законодателен орган, представящ изменение на проект на закон (вж. в този смисъл решение от 22 март 2011 г., Access Info Europe/Съвет, T-233/09, EU:T:2011:105, т. 74).

100 Второ, когато става въпрос за неокончателния характер на информацията, съдържаща се в четвъртата колона на таблиците от триалозите, в смисъл, че съдържанието им постепенно се променя с напредването на работата на участниците в триалозите, следва да се отбележи, че само неокончателният характер на тази информация не позволява да се обоснове прилагането на изключението, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, тъй като тази разпоредба не прави разграничение според етапа, до който са стигнали разискванията. Тази разпоредба посочва общо документите, отнасящи се до въпрос, по който съответната институция „все още не е взела решение“, за разлика от член 4, параграф 3, втора алинея от същия регламент, който визира случаите, в които съответната институция е взела решение. В случая неокончателният характер на текущите разисквания, както и фактът, че по някои от направените предложения още не е постигнат консенсус или компромис, не позволяват да се приеме, че е налице сериозно засягане на процеса на вземане на решения (решение от 22 март 2011 г., Access Info Europe/Съвет, T-233/09, EU:T:2011:105, т. 76).

101 Без значение е в това отношение дали спорните документи са били изготвени или получени на един предварителен, напреднал или заключителен етап на процеса на вземане на решения. Дали това е станало официално или неофициално, също не се отразява на тълкуването на предвиденото в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 изключение (вж. в този смисъл решение от 15 септември 2016 г., Herbert Smith Freehills/Съвет, T-710/14, EU:T:2016:494, т. 48).

102 Впрочем Общият съд вече е имал повод да отбележи, че по своето естество предложението се прави, за да бъде обсъдено, и целта не е то да остане непроменено след това обсъждане. Обществото е напълно в състояние да разбере, че авторът на предложението може впоследствие да измени неговото съдържание (решение от 22 март 2011 г., Access Info Europe/Съвет, T-233/09, EU:T:2011:105, т. 69). Точно по същите причини лицето, което иска достъп до документи от текущ триалог, ще е напълно наясно, че тази информация има неокончателен характер. То ще може също отлично да разбере, че в съответствие с принципа, че „нищо не е договорено, докато не бъде договорено всичко“, съдържащата се в четвъртата колона информация подлежи на изменения, докато разискванията в триалозите продължават и докато не бъде постигнато съгласие по целия текст.

103 Трето, що се отнася до мотива относно възможната загуба на доверие между институциите на Съюза и вероятното влошаване на сътрудничеството между тях и по-специално с председателството на Съвета, следва да се припомни, че институциите на Съюза трябва да спазват член 13, параграф 2, второ изречение ДЕС, съгласно който „[и]нституциите осъществяват лоялно сътрудничество помежду си“. (решение от 16 юли 2015 г., Комисия/Съвет, C-425/13, EU:C:2015:483, т. 64). Това сътрудничество е от особено значение за законодателната дейност на Съюза, която предполага съгласуваност между съответните институции. Затова,

когато законодателният процес на Съюза е възложен на няколко институции, в съответствие със задължението за лоялно сътрудничество, посочено също в член 4, параграф 3, първа алинея ДЕС, те са длъжни да действат и да си сътрудничат по такъв начин, че законодателният процес да бъде ефективно проведен, което предполага, че всяко влошаване на доверието, което си дължат институциите, би представлявало неизпълнение на това задължение.

104 Следва обаче да се отбележи, че от една страна, в настоящия случай, точно по силата на принципа на лоялното сътрудничество, преди да приеме обжалваното решение, Парламентът се е допитал до Съвета и до Комисията, както обясни в съдебното заседание, но от друга страна, в подкрепа на припомненото по-горе в точка 103 принципно твърдение, Парламентът не представя никакво конкретно доказателство, от което следва, че опасността, която се твърди, че е налице, се оказва хипотетична, при липсата на каквото и да е конкретно доказателство, годно да установи, че що се отнася до разглежданата законодателна процедура, достъпът до четвъртата колона от спорните документи би навредил на лоялното сътрудничество, което си дължат съответните институции. Нещо повече, след като в рамките на триалозите институциите разкриват съответните си становища по дадено законодателно предложение и приемат, че същите могат да претърпят изменения, обстоятелството, че впоследствие, въз основа на подадено заявление, тези документи могат да бъдат оповестени, не може само по себе си да бъде пречка за лоялното сътрудничество, което институциите са длъжни да осъществяват помежду си по силата на член 13 ДЕС.

105 Четвърто, що се отнася до необходимостта, изтъкната по настоящото дело от Парламента, Съвета и Комисията, да се осигури място за размисъл (*space to think*), следва да се подчертае, както беше отбелязано по-горе в точка 75, че триалозите се вписват в законодателната процедура и по думите на самия Парламент са „важен етап от законодателния процес“, а не „отделно пространство за размисъл“ (Резолюция на Парламента от 14 септември 2011 г. относно достъпа на обществеността до документите, т. 29).

106 Освен това, както обясни Парламентът в съдебното заседание, преди вписването на компромисни текстове в четвъртата колона на таблиците от триалозите, различните участници могат да разискват въпросните текстове, по време на срещите, посветени на изготвянето на споменатите текстове, така че възможността за свобода на разискванията не се поставя под въпрос, още повече че, както се отбелязва по-горе в точка 86, настоящото дело не е относно прекия достъп до резултатите от триалозите, а единствено относно достъпа до документите, изготвени в резултат на тях, след като е било подадено заявление за достъп.

107 Пето, що се отнася до мотива относно временния характер на отказа, в смисъл, че след приключване на работата на триалозите би могло, в зависимост от случая, да бъде предоставен пълен достъп до таблиците от триалозите, следва първо да се отбележи, че работата на триалозите би могла да отнеме продължителни периоди от време. В съдебното заседание жалбоподателят обясни, без това да бъде оспорено, че те продължават средно от седем до дванадесет месеца. Би могло следователно да става въпрос за значителен период от време, през който работата на триалозите остава тайна за обществеността. Освен това тяхната продължителност не може да бъде определена изначално, тъй като е различна в зависимост от конкретната законодателна процедура.

108 В допълнение,отчетите, които преговарящият екип на Парламента, участващ в триалог, трябва да представи на следващото заседание на компетентната парламентарна комисия по силата на член 73, параграф 4, втора алинея от Правилника за дейността на Европейския парламент, не могат да отстранят последиците от липсата на прозрачност в работата на триалозите през този отрязък от време. Наистина, в изпълнение на мерките за събиране на доказателства Парламентът обяснява, че характерна за тези отчети е „голямата свобода при определяне на формата им“ и че „не съществува никаква еднообразна практика във връзка с формата и оповестяването на отчетите в различните парламентарни комисии“. Така тези отчети могат да

бъдат под формата на съобщение на председателя на съответната комисия или на докладчика, адресирано до всичките ѝ членове или само до заседанието на координаторите, което обикновено се провежда при закрити врата, или на устно съобщение, или също на кратка информация в информационните бюлетини на споменатата комисия. Поради това липсата на подробни и еднообразни отчети, както и непостоянното им оповестяване не позволяват да се намали ефектът от липсата на прозрачност в работата на текущите триалози.

109 Накрая, както беше посочено по-горе в точка 70, работата в триалозите е решаващ етап от законодателния процес, доколкото постигнатата в резултат на нея договореност ще бъде приета, най-често без съществени изменения от съзаконодателите (вж. т. 72 по-горе). Поради това спорният отказ на достъп не може да бъде валидно обоснован с временния си характер, шаблонно и безусловно. Наистина, едно такова общо обосноваване, което може да се приложи по отношение на всички триалози, de facto би имало същите последици като обща презумпция за неоповестяване, чието прилагане беше отхвърлено (вж. т. 76—84 по-горе).

110 Общият съд отбелязва впрочем, че в резолюцията си от 11 март 2014 г. за достъпа на обществеността до документите Парламентът отправя покана към Комисията, Съвета и към себе си „да гарантират по принцип по-голяма прозрачност на неофициалните триалози, като организират открити срещи, като публикуват документите си, включително графиците, дневния ред, протоколите, разгледаните документи, приетите решения, информацията относно делегациите на държавите членки, както и техните позиции и протоколи, в уеднаквен и лесно достъпен в интернет формат, при спазване на изключенията, изброени в член 4, параграф 1 от Регламент № 1049/2001“.

111 С оглед на всичко изложено по-горе, нито един от изложените от Парламента мотиви, поотделно или взети заедно, не показва, че пълният достъп до спорните документи е могъл да засегне конкретно и реално, разумно предвидимо, а не чисто хипотетично, разглеждания процес на вземане на решения по смисъла на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001.

112 Въпреки това е важно да се подчертае, че твърдението на жалбоподателя, че Парламентът не разполага с никакво право на преценка, за да откаже достъп до документите, изготвени в рамките на текущите триалози, не може да се приеме. Подобно твърдение означава да се отрече възможността за институциите да откажат достъп до законодателни документи на основание посоченото в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 изключение, въпреки че то не изключва законодателния процес от приложното си поле. Следователно институциите могат да откажат на основание на тази разпоредба достъпа до някои документи от законодателно естество в надлежно обосновани случаи.

113 От всичко изложено по-горе следва, че като е отказал с обжалваното решение оповестяването в хода на процедурата на четвъртата колона от спорните документи, с мотива че то би довело до сериозно засягане на неговия процес на вземане на решения, Парламентът е нарушил член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001.

114 Поради това обжалваното решение трябва да се отмени, без да е необходимо да се разглежда въпросът за наличието на по-висш обществен интерес, обосноваващ оповестяването на тази информация, нито второто основание, изведено от нарушение на задължението за мотивиране (вж. в този смисъл решение от 22 март 2011 г., Access Info Europe/Съвет, T-233/09, EU:T:2011:105, т. 85).

По съдебните разноски

115 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Парламентът е загубил делото, той следва да понесе, освен собствените си разноски, и разноските на жалбоподателя, съгласно направеното от последния искане.

116 В съответствие с член 138, параграф 1 от Процедурния правилник институциите, които са встъпили в делото, понасят направените от тях съдебни разноски. Съветът и Комисията понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (седми разширен състав)

реши:

1) **Отменя решение A(2015) 4931 на Европейския парламент от 8 юли 2015 г. в частта, в която на г-н Emilio De Capitani е отказано предоставяне на пълен достъп до документите LIBE-2013-0091-02 и LIBE-2013-0091-03.**

2) **Парламентът понася собствените си съдебни разноски и разноските, направени от г-н De Capitani.**

3) **Съветът на Европейския съюз и Европейската комисия понасят собствените си разноски.**

Van der Woude Tomljenović Bieliūnas

Marcoulli Корнезов

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 22 март 2018 година.

Подписи