Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

21 януари 2021 година*

„Обжалване — Достъп до документи на институциите на Европейския съюз — Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Член 10 — Отказ за предоставяне на достъп — Жалба пред Общия съд на Европейския съюз срещу решение на Европейския парламент за отказ да предостави достъп до документ — Публично оповестяване на документ с анотации от трето лице след подаването на жалбата — Определение на Общия съд за липса на основание за произнасяне по същество поради отпадане на правния интерес — Грешка при прилагането на правото“

По дело C-761/18 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 3 декември 2018 г.,

Päivi Leino-Sandberg, с местожителство в Хелзинки (Финландия), за която се явяват O. W. Brouwer и B. A. Verheijen, advocaten, и S. Schubert, Rechtsanwalt,

жалбоподател,

подкрепяна от:

Република Финландия, за която се явява M. Pere, в качеството на представител,

Кралство Швеция, за което се явяват първоначално A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, J. Lundberg и H. Eklinder, а впоследствие C. Meyer-Seitz, H. Shev и H. Eklinder, в качеството на представители,

встъпили страни в производството по обжалване,

като другата страна в производството е:

Европейски парламент, за който се явяват C. Burgos, I. Anagnostopoulou и L. Vétillard, в качеството на представители,

ответник в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: E. Regan, председател на състава, M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos и I. Jarukaitis (докладчик), съдии,

генерален адвокат: M. Bobek,

* Език на производството: английски.

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 16 юли 2020 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си г-жа Päivi Leino-Sandberg иска отмяна на определението на Общия съд на Европейския съюз от 20 септември 2018 г., Leino-Sandberg/Парламент (T-421/17, непубликувано, наричано по-нататък „обжалваното определение“, EU:T:2018:628), с което се отказва произнасяне по същество по жалбата ѝ за отмяна на решението на Европейския парламент A(2016) 15112 от 3 април 2017 г. (наричано по-нататък „спорното решение“) за отказ да ѝ бъде предоставен достъп до решение A(2015) 4931 на Парламента от 8 юли 2015 г., адресирано до г-н Emilio De Capitani.

Обстоятелствата по спора

2 Във връзка с два изследователски проекта относно прозрачността на тристранните законодателни срещи жалбоподателката, която е професор по международно и европейско право в University of Eastern Finland (Университет на Източна Финландия), подава заявление до Парламента за достъп до документи на тази институция. В това отношение тя иска да получи достъп конкретно до решение A(2015) 4931 на Европейския парламент от 8 юли 2015 г., с което на г-н De Capitani се отказва предоставянето на пълен достъп до документите LIBE-2013-0091-02 и LIBE-2013-0091-03 (наричано по-нататък „решението A(2015) 4931“ или „исканият документ“). С това решение Парламентът по същество отказва да предостави на г-н De Capitani достъп до четвъртата колона от две таблици, изготвени в рамките на провеждащите се към онзи момент законодателни тристранни срещи.

3 Срещу посоченото решение е подадена жалба за отмяна от г-н De Capitani, която на 18 септември 2015 г. е заведена в секретариата на Общия съд под номер T-540/15. Междувременно г-н De Capitani оповестява публично, като публикува онлайн в блог, този документ (наричан по-нататък „спорният документ“).

4 Със спорното решение Парламентът отказва да предостави на жалбоподателката достъп до искания документ, с мотива че този документ се обжалва от неговия адресат пред Общия съд и тъй като съдебната процедура не е приключила, неговото оповестяване би засегнало защитата на съдебните процедури, залегнала в член 4, параграф 2, второ тире от Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76).

5 С решение от 22 март 2018 г., De Capitani/Парламент (T-540/15, EU:T:2018:167), Общият съд отменя решение A(2015) 4931.

Производството пред Общия съд и обжалваното определение

6 С жалба, подадена в секретариата на Общия съд на 6 юли 2017 г., жалбоподателката иска отмяна на спорното решение. Република Финландия и Кралство Швеция правят искане за встъпване в производството в подкрепа на исканията на жалбоподателката.

7 На 14 ноември 2017 г. с процесуално-организационно действие, прието на основание член 89 от Процедурния му правилник, Общият съд по-специално иска от жалбоподателката да посочи дали обстоятелството, че спорният документ е достъпен в интернет, я удовлетворява. На 27 март 2018 г. Парламентът отправя отделна молба, подадена в секретариата на Общия съд на основание член 130, параграф 2 от Процедурния правилник, с искане да се установи липсата на основание за произнасяне.

8 На 20 април 2018 г. жалбоподателката подава в секретариата на Общия съд становището си по искането за установяване на липсата на основание за произнасяне, като моли Общия съд да отхвърли това искане.

9 С обжалваното определение Общият съд приема, че липсва основание за произнасяне по същество по жалбата на жалбоподателката, тъй като в резултат на публичното оповестяване на спорния документ в интернет е отпаднал предметът на посочената жалба. Общият съд изключва прилагането на практиката на Съда, съгласно която жалбоподател може да запази интерес да иска отмяна на акт на институция на Съюза, за да се избегне опасността да се допусне в бъдеще незаконосъобразността, от която се твърди, че е опорочен обжалваният акт. Според Общия съд отказът на Парламента бил специфичен за делото и с характер ad hoc.

Искания на страните пред Съда

10 С жалбата си в настоящото производство жалбоподателката иска от Съда:

– да отмени обжалваното определение,

– да се произнесе окончателно по спора,

– да осъди Парламента да заплати съдебните разноски и

– да осъди встъпилите страни да заплатят направените от тях съдебни разноски.

11 Република Финландия иска от Съда:

– да отмени обжалваното определение и

– да върне делото на Общия съд за ново разглеждане.

12 Кралство Швеция иска от Съда:

– да отмени обжалваното определение и

– да се произнесе окончателно по спора.

13 Парламентът иска от Съда:

– да отхвърли подадената пред него жалба и

– да осъди жалбоподателката да заплати съдебните разноски.

По жалбата пред Съда

14 В подкрепа на жалбата си в настоящото производство жалбоподателката изтъква две основания. С първото основание тя упреква Общият съд за извода, че предметът на жалбата е отпаднал и че не е налице основание за произнасяне по същество. С второто основание жалбоподателката критикува Общия съд за извода, че публикуването на спорния документ от трето лице е довело до отпадането на нейния правен интерес в производството.

По първото основание

Доводи на страните

15 С първото основание, което съдържа две твърдения за нарушения, жалбоподателката изтъква по същество, че Общият съд е допуснал грешка при прилагането на правото, като е постановил, че поради публикуването в интернет на спорния документ от неговия адресат, предметът на жалбата в първоинстанционното производство е отпаднал.

16 От една страна, жалбоподателката твърди, че Общият съд е нарушил принципа, установен в решение от 4 септември 2018 г., ClientEarth/Комисия (C-57/16 P, EU:C:2018:660), съгласно което предметът на спора не е отпаднал, когато, въпреки че исканите документи са публикувани, институцията, която първоначално е отказала достъп до тези документи, не оттегля своето решение. В конкретния случай Парламентът не е оттеглил спорното решение.

17 От друга страна, жалбоподателката упреква Общия съд, че е приложил прекалено ограничаващ и неправилен критерий, като е изследвал единствено дали в резултат на публичното оповестяване от г-н M. De Capitani в неговия блог на спорния документ, тя е можела да го използва „напълно законосъобразно“. Всъщност, тъй като самият г-н De Capitani бил посочил, че публикуваният текст на документа бил „текст, в който [той бил] подчертавал/добавял бележки“, жалбоподателката изтъква, че като научен изследовател, обвързан от стандартите за качество, обективност и етика, тя била длъжна да използва само информация от автентични източници. Освен това от целта на Регламент № 1049/2001 не следвало, че този регламент може да се тълкува в смисъл, че публикуването на документ от трето лице може да се приравни на предоставен публичен достъп от съответната институция по реда на Регламента.

18 Финландското и шведското правителство поддържат доводите на жалбоподателката и считат, че предметът на жалбата не е отпаднал.

19 По-конкретно, финландското правителство отбелязва, че доколкото му е известно, Съдът не е постановявал, че публичното оповестяване на документ от трета страна има значение за преценката дали продължава да съществува правен интерес за жалбоподател по дело относно прилагането на Регламент № 1049/2001. Освен това посоченото правителство твърди, че разглежданите положения по делата, по които са постановени определение от 11 декември 2006 г., Weber/Комисия (T-290/05, непубликувано, EU:T:2006:381), и решения от 3 октомври 2012 г., Jurašinović/Съвет (T-63/10, EU:T:2012:516), и от 15 октомври 2013 г., European Dynamics Belgium и др./ЕМА (T-638/11, непубликувано, EU:T:2013:530), на които се позовава Общият съд в точка 27 от обжалваното определение, се различават от разглежданото в случая положение.

20 От своя страна Парламентът иска да се отхвърли първото основание за обжалване.

21 От една страна, Парламентът подчертава, че фактите по настоящото дело се различават от фактите, въз основа на които е постановено решение от 4 септември 2018 г., ClientEarth/Комисия (C-57/16 P, EU:C:2018:660), и че мотивите на Съда в това решение не могат да се приложат в настоящия случай. Единственото общо между посоченото решение и настоящото дело бил фактът, че съответната институция не е оттеглила спорното решение.

22 От друга страна, Парламентът твърди, че доводът, свързан със стандартите за качество и с невъзможността един учен да разчита на търсене в интернет, не е бил изтъкнат пред Общия съд. Следователно ставало въпрос за ново основание, което разширява предмета на спора и поради това следва да бъде отхвърлено като недопустимо.

23 Парламентът отбелязва и че Общият съд не е установил или дори разгледал обстоятелството дали публикуването на спорния документ от г-н De Capitani може надлежно да се приравни на публичния достъп, а единствено е извършил преценка дали жалбоподателката може да използва този документ напълно законосъобразно за целите на университетската си дейност.

24 Освен това, що се отнася до твърдението на финландското правителство, че жалбоподателката не можела да бъде напълно сигурна в легитимността на публикуването и използването на спорния документ, Парламентът изтъква, че жалбоподателката не е изразила съмнение относно факта, че г-н De Capitani, който е адресат на искания документ, е именно лицето, което е публикувало спорния документ. Парламентът счита, че по този въпрос не може да има никакво съмнение.

25 Накрая, Парламентът подчертава, че противно на твърдяното от финландското правителство, съгласно цитираната в обжалваното определение съдебна практика Общият съд е определил общ критерий, когато е приел, че предметът на жалба за отмяна на решение, с което се отказва достъп до документи, отпада, когато документите са направени достъпни от трето лице, тъй като жалбоподателката може да получи достъп до тях и да ги използва също толкова законосъобразно, колкото ако ги беше получила в резултат от заявка, подадена по реда на Регламент № 1049/2001.

Преценката на Съда

26 С първото основание жалбоподателката, подкрепяна от финландското и шведското правителство, твърди по същество, че Общият съд е допуснал грешка при прилагането на правото, като е приел, че предметът на жалбата е отпаднал. От една страна, в първото твърдение за нарушение тя поддържа, че след като Парламентът не е оттеглил спорното решение, предметът на жалбата продължава да е налице. От друга страна, с второ твърдение за нарушение тя поддържа, че Общият съд е приложил прекалено ограничаващ и неправилен критерий, като е изследвал единствено дали в резултат на публичното оповестяване в интернет от трета страна на спорния документ с коментари и подчертавания, тя е можела законосъобразно да го използва, въпреки че като академичен изследовател била длъжна да използва само информация, получена от автентични източници.

27 Що се отнася до възражението за недопустимост, посочено в точка 22 от настоящото решение, изведено от обстоятелството, че второто твърдение за нарушение не е било изтъкнато пред Общия съд, следва да се припомни, че съгласно съдебната практиката да се позволи на страна да изтъкне за първи път пред Съда основание, на което не се е позовала пред Общия съд, би означавало да ѝ се позволи да сезира Съда със спор с по-широк обхват от този, който е бил разгледан от Общия съд. В рамките на обжалването Съдът по принцип е компетентен само да прецени съображенията на Общия съд във връзка с вече обсъдените пред него основания. Довод, който не е бил изтъкнат в първоинстанционното производство, обаче не е ново основание, което е недопустимо в производството по обжалване, ако представлява само

допълнение на вече изтъкнати доводи в рамките на основание, посочено в жалбата пред Общия съд (решение от 10 април 2014 г., Areva и др./Комисия, C-247/11 P и C-253/11 P, EU:C:2014:257, т. 113 и 114 и цитираната съдебна практика).

28 В конкретния случай следва да се отбележи, че в точка 3 от представеното пред Общия съд становище по искането да се установи липса на основание за произнасяне, жалбоподателката по същество твърди, че не може да се счита, че определен документ е обект на „публикуване“ като такъв, в случаите, когато е предоставен на разположение в интернет от частно лице, тъй като подобно публично оповестяване не е сравнимо с достъпа, предоставен до документа от институцията, или с публикуването му от тази институция.

29 Следователно и въпреки че жалбоподателката не е посочила изрично в първоинстанционното производство, че в качеството си на научен изследовател, обвързан с академични стандарти за качество и обективност, е длъжна да използва само информация, получена от автентични източници, второто твърдение за нарушение, изведено от обстоятелството, че Общият съд е приложил прекалено ограничаващ и неправилен критерий, като се е обосновал с факта, че жалбоподателката е можела законосъобразно да използва спорния документ в резултат на публикуването от трета страна, е в допълнение на развитите от нея доводи пред Общия съд.

30 При тези обстоятелства второто твърдение за нарушение, изтъкнато в рамките на първото основание, е допустимо.

31 Що се отнася до първото основание по същество, следва да се отбележи, че в точка 27 от обжалваното определение Общият съд припомня практиката си, съгласно която „предметът на жалба за отмяна на решение, с което се отказва достъп до документи, отпада, когато въпросните документи са направени достъпни от трето лице, като жалбоподателката може да получи достъп до тях и да ги използва също толкова законосъобразно, колкото ако ги беше получила в резултат от заявка, подадена по реда на Регламент № 1049/2001“. Освен това в точка 28 от това определение Общият съд приема, че тази съдебна практика е приложима на още по-голямо основание в конкретния случай, „като се има предвид, че пълният текст на [спорния] документ [е] бил предоставен на разположение от самия адресат на документа, [така че] няма никакво съмнение, че жалбоподателката [е] може[ла] да го използва напълно законосъобразно за целите на университетската си дейност“.

32 Важно е да се припомни, че съгласно постоянната практика Съда, правният интерес на ищеца или жалбоподателя трябва да съществува с оглед на предмета на иска или жалбата към момента на подаването му/ѝ, тъй като в противен случай същият/същата би бил(а) недопустим(а). Предметът на спора и правният интерес трябва да продължат да съществуват до обявяването на съдебното решение, тъй като иначе няма да има основание за произнасяне по същество, което предполага жалбата да може чрез резултата си да донесе полза на страната, която я е подала (решения от 28 май 2013 г., Abdulrahim/Съвет и Комисия, C-239/12 P, EU:C:2013:331, т. 61, от 23 ноември 2017 г., Bionorica и Diapharm/Комисия, C-596/15 P и C-597/15 P, EU:C:2017:886, т. 84 и 85, от 6 септември 2018 г., Bank Mellat/Съвет, C-430/16 P, EU:C:2018:668, т. 50 и от 17 октомври 2019 г., Alcogroup и Alcodis/Комисия, C-403/18 P, EU:C:2019:870, т. 24).

33 В конкретния случай следва да се отбележи, че макар спорният документ да е оповестен от трета страна, спорното решение не е изрично оттеглено от Парламента, поради което, противно на приетото от Общия съд, по-конкретно в точки 27 и 28 от обжалваното определение, предметът на спора не е отпаднал (вж. в този смисъл решение от 4 септември 2018 г., ClientEarth/Комисия, C-57/16 P, EU:C:2018:660, т. 45 и цитираната съдебна практика).

34 Поради това, за да се прецени дали Общият съд е бил длъжен да се произнесе по жалбата по същество, следва в съответствие с практиката на Съда, припомнена в точка 32 от настоящото решение, да се провери дали при наличието на това оповестяване жалбоподателката все още може да се позовава на съществуването на правен интерес, което налага да се установи дали жалбоподателката е била удовлетворена напълно с посоченото оповестяване с оглед на целите, които е преследвала с подаването на заявлението си за достъп до съответния документ (вж. в този смисъл решение от 4 септември 2018 г., ClientEarth/Комисия, C-57/16 P, EU:C:2018:660, т. 47).

35 Най-напред, следва да се отбележи, че макар наистина правният интерес, който трябва да продължава да съществува до обявяването на съдебното решение, тъй като иначе няма да има основание за произнасяне по същество, да е самостоятелно процесуално условие за приложимото към спора по същество материално право, той все пак е неразривно свързан с това право, доколкото съществуването на правния интерес се преценява с оглед на материалното право, изложено в исковата молба или жалбата.

36 В това отношение следва да се припомни, че съгласно съображение 1 от него Регламент № 1049/2001 отразява изразената в член 1, втора алинея ДЕС воля да се отбележи нов етап в процеса на създаване на все по-тесен съюз между народите на Европа, в който решенията се вземат възможно най-открито и възможно най-близо до неговите граждани (решение от 4 септември 2018 г., ClientEarth/Комисия, C-57/16 P, EU:C:2018:660, т. 73 и цитираната съдебна практика).

37 Отражение на тази основна цел на Съюза е също така, от една страна, член 15, параграф 1 ДФЕС, който по-специално предвижда, че институциите, органите, службите и агенциите на Съюза работят при възможно най-голямо зачитане на принципа на откритост, принцип, потвърден също в член 10, параграф 3 ДЕС и в член 298, параграф 1 ДФЕС, както и, от друга страна, закрепеното в член 42 от Хартата за основните права на Европейския съюз право на достъп до документи (решение от 4 септември 2018 г., ClientEarth/Комисия, C-57/16 P, EU:C:2018:660, т. 74 и цитираната съдебна практика).

38 В този смисъл, както се посочва в четвърто съображение и в член 1 от Регламент № 1049/2001, той има за цел да предостави на обществеността възможно най-широко право на достъп до документите на институциите. (решение от 1 юли 2008 г., Швеция и Turco/Съвет, C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 33).

39 В тази връзка член 2, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 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“, а параграф 4 от този член допълва, че „[б]ез да се засягат членове 4 и 9 [от този регламент], документите се предоставят за достъп на обществеността било въз основа на писмено заявление, било пряко в електронна форма или чрез използването на регистър“.

40 По този начин с Регламента се установява, от една страна, правото по принцип на всяко лице да има достъп до документите на институциите, и от друга, задължението по принцип на институциите да предоставят достъп до техните документи.

41 В член 4 от посочения регламент изчерпателно са изброени изключенията от правото на достъп до документи на институциите, на основание на които тези институции могат да откажат достъп до документи в случаите, когато оповестяването им би засегнало някой от защитените от същия член 4 интереси (вж. в този смисъл решение от 28 ноември 2013 г., Jurašinović/Съвет, C-576/12 P, EU:C:2013:777, т. 44 и цитираната съдебна практика).

42 От своя страна член 10 от същия регламент, който се отнася до правилата за предоставяне на достъп до документи в резултат на заявление, предвижда в параграф 1, че заявителят има достъп „като консултира документите на място или като получи копие, включително, когато е необходимо, електронно копие, в зависимост от предпочитанията на заявителя“.

43 Освен това, следва да се отбележи, че член 10, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 предвижда, че „институцията може да изпълни своето задължение и да разреши достъп до документа, като информира заявителя как да получи искания документ“, но само „[а]ко определен документ вече е бил [оповестен] от съответната институция и е леснодостъпен за заявителя“.

44 По този начин, като информира заявителя как да получи искания документ, който вече е бил оповестен от съответната институция, институцията изпълнява своето задължение за предоставянето на достъп до документа сякаш самата тя директно го е предоставила на заявителя. Такава информация всъщност е съществена предпоставка за потвърждаване на пълнотата, целостта и законосъобразното използване на искания документ.

45 За сметка на това, не може да се приеме, че съответната институция е изпълнила задължението си за предоставянето на достъп до документ единствено поради факта че този документ е бил оповестен публично от трета страна и заявителят се е запознал с него.

46 Всъщност, за разлика от положение, в което самата съответна институция е оповестила даден документ и по този начин е позволила на заявителя да се запознае с него и да го използва законосъобразно, като същевременно с това е гарантирала пълнотата и целостта на този документ, документ, който е публично оповестен от трета страна, не може да се счита за официален или за отразяващ официалната позиция на дадена институция без категоричното ѝ потвърждение, че намереният документ действително е на тази институция и отразява официалната ѝ позиция.

47 Ако тезата на Парламента, призната от Общия съд, бъде възприета, това би означавало дадена институция да бъде освободена от своето задължение за предоставяне на достъп до искания документ, въпреки че нито едно от предвидените в Регламент № 1049/2001 условия, които биха ѝ позволили да се освободи от това задължение, не е изпълнено.

48 Поради това в положение като разглежданото в случая, когато жалбоподателката е получила достъп единствено до спорния документ, който е бил представен на разположение от трета страна, а Парламентът продължава да ѝ отказва достъп до искания документ, не може да се приеме, че жалбоподателката е получила достъп до последния документ по смисъла на Регламент № 1049/2001, нито че съответно е изгубила правния си интерес да иска отмяната на спорното определение само поради това публично оповестяване на документа. Напротив, в такова положение жалбоподателката запазва реален интерес от получаването на достъп до автентичен вариант на искания документ по смисъла на член 10, параграфи 1 и 2 от този регламент, което гарантира, че тази институция е негов автор и че документът отразява нейната официална позиция.

49 Следователно в точки 27 и 28 от обжалваното определение Общият съд е допуснал грешка при прилагането на правото, като е приравнил оповестяването от трето лице на документ на оповестяване от съответната институция на искания документ по смисъла на Регламент № 1049/2001, и поради това е приел в точка 37 от това определение, че липсва основание за произнасяне по същество по жалбата на жалбоподателката, с мотива че тъй като документът е оповестен от трето лице, жалбоподателката може да получи достъп до него и да го използва също толкова законосъобразно, колкото ако го е получила в резултат на удовлетворяването на заявка, подадена по реда на този регламент.

50 Предвид гореизложеното следва да се уважи първото основание за обжалване и да се отмени обжалваното определение, без да е необходимо да се разглеждат останалите доводи, изтъкнати в рамките на това основание, нито второто основание за обжалване.

По жалбата пред Общия съд

51 Съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз при отмяна на решение на Общия съд Съдът може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това, или да върне делото на Общия съд за постановяване на решение.

52 В конкретния случай, тъй като Общият съд се е произнесъл в съответствие с направеното от Парламента искане за установяване на липса на основание за произнасяне, без да разглежда по същество жалбата на жалбоподателката, Съдът приема, че фазата на производството не позволява постановяването на окончателно решение. Поради това делото следва да се върне на Общия съд за ново разглеждане.

По съдебните разноски

53 Тъй като делото се връща на Общия съд за ново разглеждане, Съдът не следва да се произнася по съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

1) **Отменя определение на Общия съд на Европейския съюз от 20 септември 2018 г. Leino-Sandberg/Парламент (T-421/17, непубликувано, EU:T:2018:628).**

2) **Връща делото за ново разглеждане на Общия съд на Европейския съюз.**

3) **Не се произнася по съдебните разноски.**

Подписи