Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

11 януари 2017 година*

„Обжалване — Достъп до документи на институциите — Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Член 3 — Понятие за документ — Член 2, параграф 3 — Документи, държани от институция — Квалифициране на информацията, съдържаща се в бази данни — Задължение за изготвяне на несъществуващ документ — Липса — Съществуващи документи, които могат да бъдат извлечени от база данни“

По дело C-491/15 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 18 септември 2015 г.,

Rainer Typke, с местожителство в Хазберген (Германия), за когото се явява C. Cortese, avvocato,

жалбоподател,

като другата страна в производството е:

Европейска комисия, за която се явяват F. Clotuche-Duvieusart и B. Eggers, в качеството на представители,

ответник в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: R. Silva de Lapuerta, председател на състава, J.-C. Bonichot (докладчик), Ал. Арабаджиев, C.G. Fernlund и S. Rodin, съдии,

генерален адвокат: M. Bobek,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 21 септември 2016 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: английски.

Решение

1 С жалбата си г-н Rainer Typke иска отмяна на решението на Общия съд на Европейския съюз от 2 юли 2015 г., Typke/Комисия (T-214/13, наричано по-нататък „обжалваното решение“, EU:T:2015:448), тъй като с него Общият съд отхвърля жалбата му за отмяна на решението на Комисията от 5 февруари 2013 г., с което се отхвърля първото му заявление за достъп до документи, отнасящи се до тестовете за предварителен подбор в рамките на общ конкурс EPSO/AD/230-231/12 (наричано по-нататък „спорното решение“).

Правна уредба

2 Член 1, буква а) 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) предвижда:

„Целта на настоящия регламент е:

а) да определи принципите, условията и границите, на базата на съображения за обществен или частен интерес, които регулират правото на достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (наричани по-долу „институциите“), [предвидено] в член 255 от Договора за ЕО, с цел гарантиране на възможно най-широк достъп до документите“.

3 Член 2 от този регламент, озаглавен „Бенефициери и приложно поле“, гласи:

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

[…]

3. Настоящият регламент се прилага за всички документи, държани от институцията, т.е. които са изготвени или получени от нея и са нейно притежание, във всички области на дейност на Европейския съюз.

4. Без да се засягат членове 4 и 9, документите се предоставят за достъп на обществеността било въз основа на писмено заявление, било пряко в електронна форма или чрез използването на регистър. […]

[…]“.

4 Член 3, буква а) от посочения регламент гласи:

„По смисъла на настоящия регламент:

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

5 Член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001 гласи:

„Ако само част от исканията документ е обект на едно или няколко от горепосочените изключения, останалите части на документа се [оповестяват]“.

6 Съгласно член 10, параграф 1 от този регламент:

„Заявителят има достъп до документи, като консултира документите на място или като получи копие, включително, когато е необходимо, електронно копие, в зависимост от предпочитанията на заявителя. […]“.

Обстоятелства, предхождащи спора и спорното решение

7 Г-н Typke е поискал от Европейската служба за подбор на персонал (наричана по-нататък „EPSO“), въз основа на Регламент № 1049/2001, достъп до „таблица“, съдържаща поредица анонимизирани данни относно тестовете за предварителен подбор в рамките на общи конкурси, в които е участвал (производство GESTDEM 2012/3258).

8 Исканата „таблица“ трябвало според него да съдържа информация за кандидатите в определени конкурси на EPSO, за въпросите, които са им били задавани, изискваните и действително дадените отговори и използваните езици. Някои от данните, като например самоличността на кандидатите или съдържанието на въпросите и отговорите, трябвало да бъдат заменени с различни идентификационни кодове, позволяващи тези данни да бъдат свързани, без да се разкрива конкретното им съдържание.

9 С решение от 9 август 2012 г. EPSO отхвърля това първоначално заявление по-специално с мотива, че исканата от жалбоподателя „таблица“ не съществува.

10 На 21 август 2012 г. жалбоподателят подава до Комисията потвърдително заявление за достъп до информация съгласно член 7, параграф 2 от Регламент № 1049/2001. По този повод той посочва, че заявлението му няма за цел EPSO да изготви нов документ, в който да се обедини информация от съществуващи документи, а да получи достъп до редица документи, държани от EPSO в електронен формат, в които е заличена всякаква информация, обхваната от някое от изключенията, предвидени в член 4 от този регламент.

11 Със спорното решение Комисията постановява отказ по потвърдителното заявление по-специално с мотива, че в действителност с него се цели достъп до несъществуващ документ.

12 Освен това на 28 декември 2012 г. жалбоподателят подава до EPSO второ заявление за достъп до документи (производство GESTDEM 2013/0068), последвано на 30 януари 2013 г. от потвърдително заявление. Поради липса на изрично решение на Комисията след изтичане на определения срок, жалбоподателят приема, че е налице мълчаливо решение за отказ.

Жалбата пред Общия съд и обжалваното решение

13 С жалба, подадена на 15 април 2013 г. в секретариата на Общия съд, г-н Typke иска отмяна, от една страна, на спорното решение, прието в производство GESTDEM 2012/3258, и от друга страна, на мълчаливото решение за отказ на достъп до документи във връзка с второто му заявление, прието в производство GESTDEM 2013/0068.

14 С обжалваното решение Общият съд приема, че мълчаливото решение за отказ е заменено с изрично решение от 27 май 2013 г., поради което липсва основание за произнасяне по жалбата в частта, в която се оспорва това мълчаливо решение. Искането на жалбоподателя да разшири жалбата си по отношение на изричното решение от 27 май 2013 г. е направено след изтичане на срока за обжалване на решението, поради което Общият съд го отхвърля като недопустимо.

15 Що се отнася до исканията в жалбата срещу спорното решение, Общият съд приема, че заявлението за достъп не се отнася до достъп, макар и частичен, до един или няколко съществуващи документа, държани от EPSO, а напротив, има за цел Комисията да създаде нови документи, които не могат просто да бъдат извлечени от базата данни чрез нормално или обичайно търсене с помощта на съществуващ инструмент за търсене. С тези мотиви Общият съд отхвърля жалбата.

Искания на страните

16 С жалбата си г-н Typke моли Съда:

— да отмени обжалваното решение, доколкото с него Общият съд отхвърля жалбата му срещу спорното решение,

— да отмени обжалваното решение в частта, в която го осъжда да заплати съдебните разноски,

— да отмени спорното решение и

— да осъди Комисията да заплати направените от него съдебни разноски в първоинстанционното и второинстанционното производство.

17 Комисията иска от Съда да отхвърли жалбата и да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

По искането за възобновяване на устната фаза на производството

18 След обявяването на заключението на генералния адвокат на 21 септември 2016 г., с молба, подадена в секретариата на Съда на 7 ноември 2016 г., г-н Typke иска да бъде разпоредено възобновяване на устната фаза на производството. В подкрепа на искането си той по същество твърди, че генералният адвокат повдига довод за тълкуването на понятието за съществуващ документ по смисъла на Регламент № 1049/2001, който не е бил обсъден пред Съда.

19 Следва да се отбележи, че съгласно член 83 от Процедурния правилник на Съда след изслушване на генералния адвокат Съдът може във всеки момент да постанови възобновяване на устната фаза на производството, по-специално когато счита, че делото не е напълно изяснено или когато то трябва да се реши въз основа на довод, който не е бил обсъден от страните или заинтересованите субекти по член 23 от Статута на Съда на Европейския съюз (решение от 28 април 2016 г., Borealis Polyolefine и др., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 и C-391/14—C-393/14, EU:C:2016:311, т. 40).

20 Настоящият случай обаче не е такъв. Всъщност в писмената фаза на производството г-н Typke излага доводите си за тълкуването на Регламент № 1049/2001 и на понятието за съществуващ документ. С оглед на това след изслушване на генералния адвокат Съдът счита, че делото е напълно изяснено, за да може да се произнесе по него, и че настоящото дело не трябва да се решава въз основа на доводи, които не са били обсъдени.

21 Предвид гореизложените съображения Съдът не счита, че следва да постанови възобновяване на устната фаза на производството.

По жалбата

По първото основание

– Доводи на страните

22 С първото си основание жалбоподателят упреква Общия съд, че е допуснал редица грешки при прилагане на правото, като е приел, че поисканият от него достъп до информация е равнозначен на създаването на нов документ.

23 На първо място, обратно на това, което следвало от точки 54 и 58 от обжалваното решение, от точки 110, 112, 116 и 118 от решение от 26 октомври 2011 г., Dufour/ЕЦБ (T-436/09, EU:T:2011:634), било видно, че стандартната релационна база данни, като тази, съдържаща исканите от жалбоподателя данни, трябвало да се счита за единен документ. Поради това Общият съд допуснал грешка, като разграничил информацията, съдържаща се в база данни, от документите, които могат да бъдат извлечени от нея.

24 От точки 93, 94, 108 и 109 от това решение следвало, че понятието за документ по смисъла на Регламент № 1049/2001 включва и всички отделни файлове и наличието на съдържанието им в базата данни. Освен това всяка комбинация от данни, извлечена от различни файлове, е документ, тъй като в стандартна база данни са възможни всякакви търсения.

25 На второ място, в точки 68—70 от обжалваното решение Общият съд е тълкувал погрешно понятието за съществуващ документ по смисъла на Регламент № 1049/2001. Всъщност от точка 150 от решение от 26 октомври 2011 г., Dufour/ЕЦБ (T-436/09, EU:T:2011:634), следвало, че всяко заявление за достъп до информация, съдържаща се в база данни, се отнася до „съществуващ документ“ по смисъла на член 2, параграф 3 от Регламент № 1049/2001, при условие че необходимото търсене може да бъде извършено посредством „инструментите за търсене, с които разполага“ тази база данни.

26 При стандартна релационна база данни разполагаемите инструменти за търсене ще бъдат системите за управление, които реагират на запитвания на език за структурирани запитвания (Structured Query Language) (наричани по-нататък „запитванията SQL“). Това биха били въпроси за търсене, които потребителят може да формулира по своя преценка. Следователно Общият съд неправилно приел, че формулирането на запитване SQL, което все още не е използвано за управлението на база данни, означава програмиране на нов инструмент за търсене, който следователно не е „на разположение“ по смисъла на решение от 26 октомври 2011 г., Dufour/ЕЦБ (T-436/09, EU:T:2011:634).

27 По този начин Общият съд неправилно е приел, че нормални или обичайни търсения по смисъла на точка 153 от това решение са тези, които са извършени с помощта на предварително програмирани запитвания SQL.

28 На трето и последно място, даденото от Общия съд тълкуване на понятието „съществуващ документ“ можело да лиши Регламент № 1049/2001 от полезното му действие. Така би бил изключен достъпът до всякаква информация, за която не съществува предварително програмирано запитване SQL. По този начин би могло институциите да се изкушат да укриват електронни документи, по-специално чрез разделянето им на няколко части, които не могат да бъдат намерени с предварително програмирани запитвания SQL. Освен това, тъй като

институциите щели да бъдат възпрепятствани да използват нови запитвания SQL, щяло да бъде трудно да се заличат по автоматизиран начин данни, обхванати от едно или няколко от изключенията, предвидени в член 4 от този регламент, като например данните с личен характер.

29 Комисията моли Общия съд да отхвърли първото основание.

– Съображения на Съда

30 Несъмнено електронната база данни може да позволи извличането на всяка информация, която тя съдържа. Въпреки това възможността от такава база да бъде създаден документ не позволява да се направи изводът, че този документ следва да се квалифицира като съществуващ по смисъла на Регламент № 1049/2001.

31 Всъщност Съдът вече се е произнесъл, че правото на достъп до документи на институциите се отнася само до документи, които съществуват и са в притежание на съответната институция и Регламент № 1049/2001 не може да се привежда като основание, за да се изисква от институцията да създаде документ, който не съществува (вж. в този смисъл решение от 2 октомври 2014 г., Strack/Комисия, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, т. 38 и 46). Следователно, както правилно посочва Общият съд в точка 55 от обжалваното решение, заявление за достъп, което би довело до създаването на нов документ от страна на Комисията, макар и въз основа на данни, които вече фигурират в съществуващите и съхранявани от последната документи, излиза извън приложното поле на Регламент № 1049/2001.

32 Следователно Общият съд правилно е разгледал, по-специално в точки 56—59 от обжалваното решение, въпроса доколко извличането на съдържаща се в електронна база данни информация позволява да се генерира съществуващ документ и не означава създаване на нов документ.

33 Следва все пак да се отбележи, че що се отнася до документи със статичен характер, по-специално на хартия или като обикновен компютърен файл, е достатъчно да се провери наличието на носителя и неговото съдържание, за да се установи дали даден документ съществува.

34 Напротив, динамичният характер на електронните бази данни е трудно съвместим с този подход, тъй като даден документ, който може съвсем лесно да бъде генериран от вече съдържаща се в електронната база данни информация, не представлява непременно съществуващ документ в същинския смисъл на понятието, както посочва генералният адвокат в точка 46 от заключението си.

35 Следователно, що се отнася до електронните бази данни, разграничението между съществуващ и нов документ следва да се извършва въз основа на критерий, съобразен с техническите характеристики на тези бази и в съответствие с целта на Регламент № 1049/2001, която, видно от съображение 4 и член 1 буква а) от него, е „гарантиране на възможно най-широк достъп до документите“.

36 Безспорно в зависимост от структурата ѝ и в рамките на програмирането ѝ информацията, която съдържат електронните бази данни, може да бъде прегрупирана, свързана и представена по различен начин с помощта на програмни езици. Програмирането и информационното управление на такива бази данни обаче не спада към операциите, извършвани при обичайното използване от крайните потребители. Всъщност последните имат достъп до съдържащата се в база данни информация, като използват предварително програмирани инструменти за търсене.

Тези инструменти им позволяват да изпълняват лесно стандартизирани операции за онагледяване на информацията, която обикновено им е необходима. В тази връзка по принцип не е необходима съществена инвестиция от тяхна страна.

37 При тези условия като съществуващ документ следва да се квалифицира всяка информация, която може да бъде извлечена от електронна база данни при нормалното ѝ използване с помощта на предварително програмирани инструменти за търсене, дори и тази информация все още да не е била онагледена под тази форма или никога да не е била търсена от служителите на институцията.

38 От това следва, че за да бъдат изпълнени изискванията на Регламент № 1049/2001, институциите могат да съставят документ от съдържаща се в база данни информация, като използват съществуващи инструменти за търсене.

39 Напротив, както посочва генералният адвокат в точка 47 от заключението си, всяка информация, чието извличане от база данни изисква съществена инвестиция, следва да се счита за нов, а не за съществуващ документ.

40 Следователно всяка информация, за извличането на която се изисква изменение на организацията на електронна база данни или на инструментите за търсене, налични към момента за извличане на информация, трябва да се квалифицира като нов документ.

41 Без да лишава Регламент № 1049/2001 от полезното му действие, както се поддържа от жалбоподателя, такова тълкуване на понятието за съществуващ документ съответства на целта на този регламент — да гарантира възможно най-широк публичен достъп до документите на институциите. Всъщност заявителите за достъп до информация, съдържаща се в база данни, по принцип имат право на достъп до същата информация, до която имат достъп служителите на институциите.

42 Също така жалбоподателят неправилно поддържа, че това тълкуване на понятието за съществуващ документ би лишило институциите от възможност да заличат, с помощта на нови запитвания SQL, данните, обхванати от едно или няколко от изключенията, предвидени в член 4 от Регламент № 1049/2001, за да предоставят частичен достъп до даден документ.

43 В тази връзка той не отчита, че следва да се разграничават, от една страна критериите, позволяващи да се установи дали дадено заявление за достъп се отнася до съществуващ документ, и от друга страна, техническите средства за съобщаване на такъв документ. Доколкото исканият документ съществува, институциите могат да използват всякакви технически средства, за да се заличат при необходимост някои данни.

44 Освен това, що се отнася до твърдението на жалбоподателя, че институциите биха могли да укрият електронни документи, следва да се отбележи, че абстрактната възможност да се изтрие или унищожи даден документ се отнася в еднаква степен както до документи, които са върху физически носител, така и до тези, които се генерират с извличане от база данни.

45 Въз основа на всички изложени по-горе съображения следва да се разгледа твърдението на жалбоподателя, че в точки 68—70 от обжалваното решение Общият съд е допуснал грешки при правната квалификация на документа, посочен в заявлението за достъп в производство GESTDEM 2012/3258.

46 От точка 67 от обжалваното решение е видно, че разглежданата база данни позволява извличане на информация чрез използване на запитвания SQL и пред Общия съд жалбоподателят не е оспорвал, че достъпът до комбинацията от данни, посочена в заявлението му, предполага работа по компютърно програмиране, а именно изготвяне на нови запитвания SQL.

47 С оглед на съображенията, изложени в точки 31—40 от настоящото решение, в точка 68 от обжалваното решение Общият съд правилно е постановил, че операциите, които включват програмиране на нови запитвания SQL, не могат да се приемат за нормално или обичайно търсене в съответната база данни, извършено с помощта на инструменти за търсене, с които Комисията разполага за тази база данни, и поради това исканата информация изисква създаването на нов документ.

48 Поради същите причини в точки 69 и 70 от обжалваното решение Общият съд не е допуснал грешка, като е постановил, че в случая инструментите за търсене, с които разполага Комисията за разглежданата база данни, са предварително програмирани запитвания SQL.

49 С оглед на приетото в предходните точки от настоящото решение, доводът на жалбоподателя, че в точки 54 и 58 от обжалваното решение Общият съд неправилно е направил разграничение между, от една страна, информацията, съдържаща се в дадена база данни, и от друга страна, документите, които могат да бъдат извлечени от нея, следва да се отхвърли като неоснователен.

50 С оглед на всичко изложено по-горе следва да се приеме, че първото основание не е налице.

По второто основание

– Доводи на страните

51 С второто си основание жалбоподателят твърди, че изводът на Общия съд в точка 80 от обжалваното решение, че заявлението му не се отнася до съществуващи документи, се основава на няколко погрешни предпоставки.

52 На първо място той поддържа, че в точки 61, 67 и 73 от обжалваното решение Общият съд е изопачил фактите. Според жалбоподателя неговото заявление касае съществуващи документи, що се отнася до достъпа до всички документи в електронна форма, които му позволяват да състави таблица. Напротив, той не искал създаването на такава таблица и следователно заявлението му не предвиждало никаква селекция на данни. Жалбоподателят предложил използването на запитвания SQL единствено за да улесни разглеждането на заявлението.

53 Във всички случаи съобщаването на индивидуалните фишове с резултатите, адресирани от EPSO до явилите се на тестовете кандидати, щяло да позволи на жалбоподателя да състави въпросната таблица.

54 На второ място жалбоподателят твърди, че в точки 58, 66 и 68 от обжалваното решение Общият съд неправилно е постановил, че заявлението му за достъп се отнася до информация, структурирана съгласно класификация, която не е предвидена от съответната база данни.

55 Всъщност, обратно на установеното от Общия съд в точки 62 и 63 от обжалваното решение, разглежданата база данни била структурирана от повече от 500 стандартизирани таблици и позволявала всякакво търсене, включително и исканото от жалбоподателя, без никакви сложни операции. Освен това всяко поле от таблиците на дадена стандартна база данни се свързвало с уникален идентификационен код. Следователно всеки параметър от заявлението на жалбоподателя можело да бъде представен с такъв код, без да е необходимо да се разкрива съдържанието на съответното поле.

56 На трето и последно място жалбоподателят поддържа, че в точки 66 и 67 от обжалваното решение Общият съд е изопачил доказателствата. От една страна, погрешно се основал на презумпция за законосъобразност на изявлението на Комисията, че исканите документи не

съществуват. Жалбоподателят оспорил това изявление, което се опровергавало от самото естество на разглежданата база данни. От друга страна, от заявлението за достъп ясно следвало, че то може да бъде удовлетворено, като на жалбоподателя се предостави достъп до съществуващите относими документи.

57 Комисията иска второто правно основание да бъде отхвърлено.

– Съображения на Съда

58 Съгласно постоянната практика на Съда преценката на Общия съд на фактите по делото, с което е сезиран, не представлява правен въпрос, който попада в обхвата на контрола на Съда, освен ако констатациите на Общия съд не са опорочени от фактическа грешка или изопачаване, които ясно личат от материалите по делото.

59 Доводите на жалбоподателя относно погрешния анализ на Общия съд, съответно за обхвата на заявлението му за достъп до документи, наличността на исканата информация, качеството и организацията на наличната информация, капацитета на съществуващите инструменти за търсене за удовлетворяване на заявлението му и обхвата на операциите, които е следвало да извърши Комисията, за да отговори положително на заявлението му, имат обаче за цел да се оспори направената от Общия съд преценка на фактите, без да е доказано каквото и да е изопачаване на доказателствата по делото. Поради това тези доводи са недопустими.

60 Следователно второто правно основание следва да се отхвърли.

61 От всички изложени по-горе съображения следва, че жалбата трябва да се отхвърли в нейната цялост.

По съдебните разноски

62 Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е неоснователна, Съдът се произнася по съдебните разноски.

63 Съгласно член 138, параграф 1 от посочения правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от него, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

64 След като Комисията е направила искане за осъждането на г-н Typke и последният е загубил делото, той следва да бъде осъден да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда г-н Rainer Typke да заплати съдебните разноски.

Подписи