



ПРЕССЪОБЩЕНИЕ № 15/23

Люксембург, 25 януари 2023 г.

Решение на Общия съд по дело T-163/21 | De Capitani/Съвет

Съветът трябва да предостави достъп до документите, изготвени в рамките на неговите работни групи, свързани със законодателната процедура за изменение на Директивата относно годишните финансови отчети

Общият съд констатира, че нито един от мотивите, възприети от Съвета, не позволява да се приеме, че оповестяването на спорните документи би засегнало сериозно, конкретно и действително, а не хипотетично, съответния законодателен процес

Жалбоподателят, г-н Emilio De Capitani, подава заявление за достъп¹ до някои документи, разменени в рамките на работната група „Дружествено право“ на Съвета на Европейския съюз, свързани със законодателната процедура за изменение на Директива 2013/34 относно годишните финансови отчети². Съветът отказва достъпа до някои документи с мотива, че оповестяването им би засегнало сериозно процеса на вземане на решения на Съвета по смисъла на Регламент № 1049/2001³. Вследствие на потвърждение на заявлението на жалбоподателя, засягащо достъпа до неоповестените документи, Съветът приема обжалваното решение⁴, с което потвърждава отказа си да предостави достъп до тях.

Работните групи на Съвета са вътрешни органи на тази институция, които подготвят работата на Комитета на постоянните представители (Корепер), а впоследствие — на компетентната конфигурация от министри в рамките на Съвета.

Сезиран с жалба за отмяна, която уважава, Общият съд разглежда от различна гледна точка въпроса за достъпа до документите, свързани със законодателните процедури, като обръща внимание на съотношението между, от една страна, принципите на публичност и прозрачност на законодателната процедура, произтичащи от ДФЕС и Хартата на основните права на Европейския съюз⁵ и от друга страна, предвиденото във вторичното право изключение от оповестяването на документи, което изключение цели

¹ По силата на 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).

² Директива 2013/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно годишните финансови отчети, консолидираните финансови отчети и свързаните доклади на някои видове предприятия и за изменение на Директива 2006/43/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на директиви 78/660/ЕИО и 83/349/ЕИО на Съвета (ОВ L 182, 2013 г., стр. 19).

³ Член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001.

⁴ Решение SGS 21/000067 на Съвета на Европейския съюз от 14 януари 2021 г.

⁵ Член 15 ДФЕС и член 42 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

защитата на процеса на вземане на решения на институция⁶. Освен това Общият съд разглежда за първи път условията за достъп до документите, изготвени от работните групи на Съвета в рамките на законодателна процедура.

Съображения на Общия съд

Най-напред Общият съд отхвърля доводите на жалбоподателя, че предвиденото в Регламент № 1049/2001 изключение, свързано със защитата на процеса на вземане на решения, тълкувано в светлината на Договора за функционирането на ЕС и на Хартата, не се прилага към законодателните документи.

Общият съд припомня, че тъй като принципът на откритост има основно значение в правния ред на Европейския съюз, принципите на публичност и прозрачност са присъщи на законодателните процедури на Съюза⁷. Следователно достъпът до законодателни документи трябва да бъде възможно най-широк. Това обаче не означава, че първичното право на Съюза предвижда безусловно право на достъп до законодателните документи. Всъщност съгласно Договора за функционирането на ЕС⁸ правото на достъп до документите на институциите на Съюза се упражнява в съответствие с общите принципи, ограниченията и условията, определени с регламенти. При все това разпоредбите на ДФЕС, уреждащи правото на достъп до документите на институциите, не изключват законодателните документи от приложното му поле.

Общият съд отбелязва, че този извод се потвърждава от нормативния контекст, в който се вписва правото на достъп до документи. Всъщност от първичното право е видно, че принципът на откритост не е абсолютен⁹. Освен това Общият съд припомня, че съгласно разпоредбите на Регламент № 1049/2001 институциите на Съюза могат да откажат достъпа до някои документи от законодателно естество в надлежно обосновани случаи.

Противно на твърденията на жалбоподателя, Общият съд най-напред констатира приемственост между Договора за създаване на Европейската общност и Договора за функционирането на ЕС що се отнася до правото на достъп до документи и прави извод, че предвиденото в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 изключение от задължението за оповестяване на поискан документ, свързано със защитата на процеса на вземане на решения на съответната институция, е останало приложимо след влизането в сила на Договора за функционирането на ЕС и на Хартата. По-нататък Общият съд посочва, че нищо не позволява да се направи извод, че разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС и на Хартата по принцип изключват възможността достъпът до документи, изготвени от работните групи на Съвета в рамките на законодателна процедура, да бъде отказан с мотива, че оповестяването им би засегнало сериозно процеса на вземане на решения на Съвета. Накрая, Общият съд констатира, че дори разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС, съгласно които Съветът заседава публично при обсъждането и гласуването на проект на законодателен акт¹⁰, да утвърждават принципа за публичност на законодателните обсъждания по време на сесиите на Съвета, те не се отнасят до правото на достъп до документите, нито до ограниченията и условията за упражняване на това право.

На второ място, Общият съд констатира, че нито един от мотивите, възприети от Съвета в обжалваното решение, не позволява да се приеме, че оповестяването на спорните документи би засегнало сериозно, конкретно и действително, а не хипотетично, съответния законодателен процес.

Първо, що се отнася до мотива, че спорните документи имат чувствително съдържание, Общият съд констатира, че те всъщност съдържат коментари и конкретни текстови изменения, които са част от

⁶ По смисъла на член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001.

⁷ Решение от 22 март 2018 г., *De Capitani*/Парламент, [T-540/15](#), (вж. също [ПС № 35/18](#)).

⁸ Член 15, параграф 3 ДФЕС.

⁹ Член 1, член 10, параграф 3 ДЕС и член 15, параграф 1 ДФЕС.

¹⁰ Член 15, параграф 2 ДФЕС.

нормалния законодателен процес. Въпреки че тези документи се отнасят до въпроси с определено значение, които вероятно се характеризират както с политическа, така и с правна сложност, и могат да съдържат данни, произтичащи от „трудни преговори“ и разкриващи трудностите, които той е трябвало да разреши преди да се постигне споразумение, Съветът не посочва никакъв конкретен и специфичен аспект на тези документи, който има особено чувствителен характер в смисъл, че при евентуално оповестяване би бил поставен под въпрос основен интерес на Съюза или на държавите членки. Освен това Съветът не обяснява защо достъпът до спорните документи би засегнал сериозно, конкретно и действително, а не хипотетично, възможностите за постигане на съгласие по разглежданото законодателно предложение.

По-нататък, що се отнася до предварителния характер на обсъжданията относно разглежданото законодателно предложение в рамките на работната група на Съвета, Общият съд припомня, че сам по себе си този характер не позволява да се обоснове прилагането на изключението, свързано със защитата на процеса на вземане на решения. Всъщност това изключение не прави разграничение според етапа, на който са обсъжданията, а се отнася общо до документите по въпрос, по който съответната институция „все още не е взела решение“. Тъй като по естеството си дадено предложение е направено, за да бъде обсъдено, авторът на заявлението за достъп до законодателни документи в рамките на текуща процедура напълно съзнава, че съдържащата се в него информация подлежи на изменение по време на разискванията в рамките на подготвителните работи на работната група, докато не бъде постигнато съгласие по целия текст. Такава е била целта, преследвана от жалбоподателя със заявлението му за достъп, който е искал да се запознае с позициите, изразени от държавите членки в рамките на Съвета, именно за да предизвика дебат в това отношение, преди тази институция да установи позицията си в разглежданата законодателна процедура.

Освен това Общият съд констатира, че Съветът не е представил никакво убедително доказателство, годно да докаже, че достъпът до спорните документи е щял да навреди на лоялното сътрудничество между държавите членки. Той подчертава, че след като в рамките на работните групи на Съвета държавите членки изразяват съответната си позиция по дадено законодателно предложение и съгласието си с това, че то може да претърпи изменение, обстоятелството, че впоследствие, въз основа на подадено заявление, тези данни могат да бъдат оповестени, не може само по себе си да бъде пречка за лоялното сътрудничество¹¹. В система, основана на принципа на демократичната легитимност, съзаконодателите трябва да отговарят за действията си пред обществото и 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. В настоящия случай обаче нищо не подсказва, че Съветът е можел разумно да очаква, че съществува опасност от външен натиск и от реакция на обществеността, излизаща извън рамките на това, което може да очаква всеки член на законодателен орган, представящ изменение на проект на закон.

Освен това Общият съд припомня, че само ако съответната институция счете, че оповестяването на документ би засегнало конкретно и действително разглеждания процес на вземане на решения, тя трябва да провери дали въпреки всичко по-висш обществен интерес не обосновава оповестяването на документа. Също така сам по себе си фактът, че е бил предоставен достъп до някои документи, свързани със същата законодателна процедура, не може да обоснове отказа да се предостави достъп до други документи.

Накрая, достъпът до документите, изготвени от работните групи на Съвета, не може да бъде ограничен поради твърдението, че те имат „технически“ характер. Всъщност „техническият“ характер на даден документ не е релевантен критерий за прилагането на изключението, свързано със защитата на процеса на вземане на решения. На членовете на работните групи на Съвета се възлага мандат от страна на държавите членки, които представляват, и в хода на разискванията по дадено законодателно предложение те изразяват позицията на своята държава членка в рамките на Съвета, когато последният действа в качеството си на

¹¹ Член 4, параграф 3 ДЕС.

съзакондател. Фактът, че работните групи нямат право да определят окончателното становище на Съвета, не означава, че тяхната работа не е част от нормалното развитие на законодателния процес, нито че документите, които приемат, са от „технически“ характер.

ЗАБЕЛЕЖКА: Жалбата за отмяна цели да бъдат отменени актове на институциите на Съюза, които противоречат на правото на Съюза. При определени условия държавите членки, европейските институции и частноправните субекти могат да сезират Съда или Общия съд с жалба за отмяна. Ако жалбата е основателна, актът се отменя. Съответната институция трябва да отстрани евентуалната празнота в правото, създадена с отмяната на акта.

ЗАБЕЛЕЖКА: Актът на Общия съд може да се обжалва пред Съда само по правни въпроси в срок от два месеца и десет дни, считано от съобщаването му.

Неофициален документ, предназначен за медиите, който не обвързва Общия съд

[Пълният текст](#) на съдебното решение е публикуван на уебсайта CURIA в деня на обявяването

За допълнителна информация се свържете с Илияна Пальова ☎ (+352) 4303 4293

Поддържайте връзка!

