Европейски парламент
2019-2024

Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи

2022/2015(INI)

12.1.2023

ПРОЕКТ НА ДОКЛАД

относно публичния достъп до документи – годишен доклад за периода 2019 – 2021 г.
(2022/2015(INI))

Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи

Докладчик: Евин Инсир

СЪДЪРЖАНИЕ

Страница

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ.....3

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно публичния достъп до документи – годишен доклад за периода 2019 – 2021 г.
(2022/2015(INI))

Европейският парламент,

– като взе предвид Договора за Европейския съюз (ДЕС), и по-специално членове 1, 9, 10, 11 и 16 от него,

– като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), и по-специално член 15 от него,

– като взе предвид Хартата на основните права на Европейския съюз, и по-специално членове 41 и 42 от нея,

– като взе предвид Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 г. относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията[1],

– като взе предвид предложението на Комисията от 30 април 2008 г. за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (COM(2008)0229),

– като взе предвид предложението на Комисията от 21 март 2011 г. за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1049/2001 относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (COM(2011)0137),

– като взе предвид своята позиция от 15 декември 2011 г. относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията[2],

– като взе предвид своята резолюция от 14 септември 2017 г. относно прозрачността, отчетността и почтеността на институциите на ЕС[3],

– като взе предвид своята резолюция от 17 януари 2019 г. относно стратегическото проучване OI/2/2017 на Европейския омбудсман относно прозрачността на законодателните разисквания в рамките на подготвителните органи на Съвета на ЕС[4],

– като взе предвид Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 г. относно защитата на лицата, които подават сигнали

[1] ОВ L 145, 31.5.2021 г., стр. 43.
[2] ОВ C 168 E, 14.6.2013 г., стр. 159.
[3] ОВ C 337, 20.9.2018 г., стр. 120.
[4] ОВ C 411, 27.11.2020 г., стр. 149.

за нарушения на правото на Съюза[5] (Директива за лицата, сигнализиращи за нарушения),

– като взе предвид своята резолюция от 10 февруари 2021 г. относно публичния достъп до документи (член 122, параграф 7)) – годишен доклад за периода 2016 – 2018 г.[6],

– като взе предвид своята резолюция от 16 септември 2021 г. относно укрепването на прозрачността и почтеността в институциите на ЕС чрез създаване на независим орган на ЕС по етика[7],

– като взе предвид своята резолюция от 21 октомври 2021 г. относно прозрачността на ЕС при разработването, закупуването и разпределението на ваксини срещу COVID-19[8],

– като взе предвид своята резолюция от 16 февруари 2022 г. относно годишния доклад за дейностите на Европейския омбудсман през 2020 г.[9],

– като взе предвид доклада за окончателните резултати от Конференцията за бъдещето на Европа, публикуван през май 2022 г.,

– като взе предвид своето решение от 18 октомври 2022 г. за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета на Европейската агенция за гранична и брегова охрана за финансовата 2020 година[10],

– като взе предвид своята резолюция от 15 декември 2022 г. относно подозрения за корупция от страна на Катар и по-широката необходимост от прозрачност и отчетност в европейските институции[11],

– като взе предвид годишните доклади на Европейския омбудсман,

– като взе предвид практиката на Съда на Европейския съюз (Съда на ЕС) и на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ),

– като взе предвид докладите на Комисията, Съвета и Парламента от 2019, 2020 и 2021 г. относно прилагането на Регламент (ЕО) № 1049/2001,

– като взе предвид Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 г. относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността[12],

---

[5] ОВ L 305, 26.11.2019 г., стр. 17.
[6] ОВ C 465, 17.11.2021 г., стр. 54.
[7] ОВ C 117, 11.3.2022 г., стр. 159.
[8] ОВ C 184, 5.5.2022 г., стр. 99.
[9] ОВ C 342, 6.9.2022 г., стр. 58.
[10] Приети текстове, P9_TA(2022)0362.
[11] Приети текстове, P9_TA(2022)0448.
[12] ОВ L 264, 25.9.2006 г., стр. 13.

– като взе предвид член 54 и член 122, параграф 7 от своя Правилник за дейността,

– като взе предвид доклада на комисията по конституционни въпроси,

– като взе предвид доклада на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (A9-0000/2023),

А. като има предвид, че ДЕС предвижда, че решенията трябва да се вземат възможно най-открито и близо до гражданите[13]; като има предвид, че в ДФЕС се предвижда, че институциите, органите, службите и агенциите на Съюза трябва да работят при възможно най-голямо зачитане на принципа на откритост и че гражданите и жителите трябва да имат право на достъп до документи[14]; като има предвид, че това е много важно основно право, тъй като дава възможност на гражданите ефективно да упражняват правото си на контрол върху работата на ЕС и да следят процеса на вземане на решения в рамките на ЕС;

Б. като има предвид, че откритостта поражда доверие; като има предвид, че институциите на ЕС трябва да се стремят към възможно най-високите стандарти за прозрачност, отчетност и почтеност; като има предвид, че откритостта и участието на гражданското общество са абсолютно необходими за насърчаване на доброто управление в институциите на ЕС;

В. като има предвид, че в окончателния доклад на Конференцията за бъдещето на Европа гражданите изразиха своето недоволство от липсата на прозрачност в процеса на вземане на решения в ЕС и изразиха желание за по-голямо участие и отчетност на гражданите;

Г. като има предвид, че очакванията на гражданите по отношение на прозрачността, отчетността и техническите решения претърпяха развитие през последните години; като има предвид, че това може да изисква приемането на нови технически решения и насоки;

Д. като има предвид, че основните проблеми в приключените от омбудсмана проверки през 2021 г. бяха прозрачността, отговорността и публичният достъп до информация и документи (29%), следвани от културата на обслужването (26%) и правилното упражняване на преценка (18%)[15],

Е. като има предвид, че по случай 1499/2021/SF[16] Омбудсманът установи, че отказът на Съвета да предостави пълен публичен достъп до документи, свързани със законодателни преговори, представлява лошо управление;

Ж. като има предвид, че отговорът на Съюза на кризата с COVID-19 показа способността му да действа, но също така показа необходимостта от по-голяма прозрачност в рамките на Съюза;

---

[13] Член 10, параграф 3 от ДЕС, разглеждан в светлината на тринадесетото съображение от преамбюла към ДЕС, както и член 1, параграф 2 и член 9 от него.
[14] Член 15 от ДФЕС.
[15] https://www.ombudsman.europa.eu/bg/doc/annual-report/bg/156017, стр. 31.
[16] https://www.ombudsman.europa.eu/bg/decision/bg/157727.

3. като има предвид, че Парламентът прие позицията си на първо четене относно предложението на Комисията за реформа на Регламент (ЕО) № 1049/2001 през декември 2011 г.; като има предвид, че преговорите по този регламент са в застой от 2012 г. насам; като има предвид, че от влизането в сила на регламента ЕС е поел много нови отговорности; като има предвид, че по-голямата отговорност изисква по-голяма прозрачност, за да се запази доверието в ЕС и легитимността му в очите на гражданите;

Последни промени

1. изразява дълбока загриженост, че за членове на ЕП, бивши членове на ЕП и служители на Европейския парламент се твърди, че са участвали в корупция, изпиране на пари и участие в престъпна организация в замяна на влияние върху решенията на Парламента; припомня значението на прозрачността в борбата с корупцията и за гарантирането на отчетността на лицата, изпълняващи публични задължения; отбелязва, че високото равнище на прозрачност улеснява проследяването на дейностите, свързани с процеса на вземане на решения, и може да спомогне за разкриването на престъпни дейности;

2. отбелязва със загриженост, че през 2021 г., след искане за публичен достъп до текстови съобщения между председателя на Комисията и главния изпълнителен директор на фармацевтично дружество във връзка със закупуването на ваксини срещу COVID-19, Комисията отказа дори да търси надлежно такива текстови съобщения, а още по-малко предостави публичен достъп до тях; припомня, че регистрирането на документ е следствие от съществуването на документ, а не предварително условие за неговото съществуване; подкрепя констатацията на Омбудсмана за лошо администриране от страна на Комисията в този случай[17];

3. отбелязва със загриженост, че често срещан проблем при исканията за достъп до документи е отказът на достъп от страна на институциите въз основа на несъществени аргументи; повтаря, че институция, която се позовава на едно от изключенията за достъп, трябва да извърши обективна индивидуална оценка и да покаже, че рискът за защитения интерес е предвидим, а не чисто хипотетичен, и да посочи как достъпът до документа конкретно и реално би застрашил защитения интерес[18]; подчертава, че може да е възможно да се разкрият някои части от даден документ, когато други части трябва да бъдат защитени; отбелязва с интерес делото, заведено срещу Съвета за честото прибягване до обосновката за неформален „работен документ“[19];

4. отбелязва факта, че Комисията получава най-голям брой първоначални искания за публичен достъп до документи (8 420 през 2021 г.), следват Съветът (2 083 през 2021 г.) и Парламентът (499 през 2021 г.); отчита, че процентът на отговорите на институциите като цяло е доста положителен (през 2021 г. той е бил 75% за

[17] https://www.ombudsman.europa.eu/bg/decision/bg/158295.
[18] Решение на Съда на ЕС от 22 март 2018 г., Emilio De Capitani/Европейски парламент, T-540/15, EU:T:2018:167; Решение на Съда на ЕС от 1 юли 2008 г., Швеция и Turco/Съвет на Европейския съюз, съединени дела C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374.
[19] Дело, заведено на 7 май 2021 г., De Capitani/Съвет на Европейския съюз, T-163/21.

Комисията, 89,5% за Съвета и 95% за Парламента);

5. изразява съжаление относно факта, че достъпът до съветите, давани от съответните правни служби на институциите, е твърде ограничен; отбелязва с интерес, че Съдът е подчертал, че въпросът дали дадено правно становище е особено чувствително, зависи от това дали съдържанието на самото становище е особено чувствително, а не от това дали законодателният процес, свързан със становището, е чувствителен[20];

6. приветства създаването от Frontex на регистър на документите на специален уебсайт; отбелязва обаче, че регистърът съдържа много малко документи, свързани с изпълнението на съвместни операции, което е основната дейност на агенцията; подчертава, че тази информация е необходима, за да се разбере работата на агенцията; подкрепя препоръката на Омбудсмана, вследствие на проверката по собствена инициатива 4/2021/MHZ, че агенцията следва да възприеме по-проактивен подход към прозрачността с цел гарантиране на по-голяма отчетност за своите дейности;

Законодателни досиета – актуално състояние

7. припомня, че след влизането в сила на ДЕС и ДФЕС правото на достъп до документи се отнася до всички институции, органи и агенции на ЕС[21]; отбелязва, че предвид засилените задължения за прозрачност, предвидени в Договорите, всяко преразглеждане на Регламент (ЕО) № 1049/2001 следва да не намалява настоящото равнище на прозрачност; подчертава решаващата роля на относимата съдебна практика за актуализирането на регламента спрямо настоящите развития[22]; подчертава необходимостта от кодифициране на съответната съдебна практика, по-нататъшно укрепване на прозрачността и гарантиране на отчетност в рамките на ЕС;

8. припомня, че не видът носител на документа, нито фактът, че е регистриран, го превръщат в документ на определена институция, а по-скоро дали неговото съдържание засяга въпрос, свързан с политики, дейности и решения, попадащи в сферата на отговорност на тази институция;

Препоръки

9. приветства намерението на Комисията да увеличи прозрачността в рамките на ЕС въз основа на „прозрачност по подразбиране“; призовава Комисията да не обмисля никакви предложения за преразглеждане на Регламент (ЕО) № 1049/2001, които биха понижили стандартите за прозрачност и достъп до документи; изразява съжаление относно факта, че преговорите отдавна са в застой, и настоятелно призовава Съвета и Комисията да възобновят преговорите с другите институции въз основа на предложенията на Комисията от 2008 г. и

[20] Решение от 21 април 2021 г., Laurent Pech/Съвет на Европейския съюз, T-252/19, EU:T:2021:203.
[21] Член 15, параграф 3 от ДФЕС.
[22] Вж. например решение на Съда на ЕС от 18 юли 2017 г., Европейска комисия/Patrick Breyer, T-213/15, EU:C:2017:563; решение на Съда на ЕС от 1 септември 2021 г., Andrea Homoki/Европейска комисия, T-517/19, EU:T:2021:529; и решение на Съда на ЕС от 21 април 2021 г., Laurent Pech/Съвет на Европейския съюз, T-252/19, EU:T:2021:203.

2011 г.; отбелязва, че каквато и да е реформа ще трябва да разглежда ключови въпроси като обхвата на основанията за отказ, проверката за обществен интерес, прозрачността в законодателния процес и противопоставянето на груповите освобождавания; призовава Съвета, Комисията и Парламента да работят конструктивно с крайна цел да предоставят на гражданите на ЕС по-широк и по-добър достъп до документи;

10. подчертава значението на регистъра за прозрачност на Парламента и призовава за въвеждане на задължително изискване всички членове на ЕП да оповестяват публично всички планирани заседания с външни за Парламента лица, когато тези заседания са свързани с доклад или резолюция на Европейския парламент;

11. призовава за преразглеждане на Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз, и по-специално на член 22, буква в) от него, с цел привеждането му в съответствие със стандартите на Директивата за лицата, подаващи сигнали за нередности; повтаря призива си за създаване на специална комисия, натоварена със задачата да установи потенциалните недостатъци в правилата на Европейския парламент относно прозрачността, почтеността и корупцията и да направи предложения за реформи; припомня ангажимента си да създаде анкетна комисия, за да разследва случаите на корупция и неправомерни действия от страна на държави извън ЕС, стремящи се да си купят влияние в Европейския парламент; припомня своята позиция, че Комисията следва да представи предложение за създаване на нов орган по етика за институциите на ЕС във възможно най-кратък срок;

12. приветства практическите препоръки на Омбудсмана относно това как да се записват текстови съобщения и съобщения в реално време, изпратени или получени от служители в професионалното им качество[23]; признава, че свързаните с работата текстови съобщения и съобщения в реално време са „документи“ по смисъла на Регламент (ЕО) № 1049/2001 относно публичния достъп до документи, и приканва другите институции, органи, служби и агенции на ЕС също да признаят това; призовава другите институции, органи, служби и агенции на ЕС да използват широко тълкуване на понятието „документ“, което е особено важно в информационното общество и в контекста на новите форми на комуникация;

13. призовава институциите на ЕС да имат политика на „прозрачност още при изготвянето на документи“ и да публикуват проактивно документи, свързани със законодателни досиета, в разумен срок и по удобен за потребителите начин; призовава всички институции на ЕС да се съобразят изцяло с решението на Съда на ЕС по дело T-540/15[24] относно достъпа до документи от тристранните срещи; настоява, че Съветът следва да подобри своите правила и процедури относно законодателната прозрачност, включително достъпността и класификацията на законодателните документи;

14. приветства намерението на Комисията да изготви нови вътрешни насоки относно прозрачността и достъпа до документи и приканва другите институции да

[23] https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/158383.
[24] Решение от 22 март 2018 г., Emilio De Capitani/Европейски парламент, T-540/15, EU:T:2018:167.

последват тази инициатива; насърчава Комисията да гарантира, че насоките включват политика на „прозрачност още при изготвянето на документи“ и отразяват относимата съдебна практика и препоръките на Омбудсмана от последните години[25];

15. призовава Комисията и другите институции, агенции и органи на ЕС да бъдат по-проактивни при публикуването на статистически данни относно начина, по който обработват исканията за достъп до документи, тъй като тази информация би помогнала при оценката на подхода на институциите към достъпа до документи;

16. припомня, че едно заявление за достъп до документ трябва да бъде разгледано бързо[26]; отбелязва със загриженост, че Омбудсманът получава много жалби от граждани относно изключително забавяне при получаването на достъп до исканите документи; подкрепя становището на Омбудсмана, че забавеният достъп на практика е отказан достъп и че административните процедури следва да бъдат рационализирани, за да се гарантира, че гражданите получават достъп до документи своевременно; призовава за повече данни относно спазването на сроковете от страна на институциите;

17. отбелязва със загриженост, че понастоящем гражданите могат да оспорват отказа на искане за достъп до документи единствено чрез завеждане на съдебно производство срещу институцията и/или чрез подаване на жалба до Омбудсмана; призовава институциите, органите и агенциите на ЕС да приемат по-достъпни процедури за разглеждане на жалби относно откази за предоставяне на достъп; в този контекст препоръчва назначаването на независими висши длъжностни лица, които да могат да разглеждат без ненужно забавяне жалбите във връзка с искания за достъп до документи;

°

° °

18. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета и на Комисията.

[25] Вж. например решението на Европейския омбудсман по случай 2142/2018/EWM (https://www.ombudsman.europa.eu/bg/decision/bg/122313); решение на Съда на ЕС от 14 септември 2022 г., Pollinis France/Европейска комисия, съединени дела T-371/20 и T-554/20, EU:T:2022:556; и решение на Съда на ЕС от 22 март 2018 г., Emilio De Capitani/Европейски парламент, T-540/15, EU:T:2018:167.
[26] Регламент (ЕО) № 1049/2001, член 7.