Европейски парламент
2024-2029

Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи

2025/2137(INI)

15.10.2025

ПРОЕКТ НА ДОКЛАД

относно публичния достъп до документи – доклад, обхващащ периода 2022 – 2024 г.
(2025/2137(INI))

Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи

Докладчик: Вероника Цифрова Острихоньова

СЪДЪРЖАНИЕ

Страница

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

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ.....9

ПРИЛОЖЕНИЕ: ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ИЗТОЧНИЦИТЕ НА ИНФОРМАЦИЯ.....10

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно публичния достъп до документи – доклад, обхващащ периода 2022 – 2024 г.

(2025/2137(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 („Хартата“), 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 на първо четене 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 съобщението на Комисията от 11 февруари 2025 г., озаглавено „Работна програма на Комисията за 2025 г.“ (COM (2025)0045) и приложенията към него, както и изразеното в него намерение за оттегляне на предложения COM (2011)0137 и COM (2008)0229 за изменение на Регламент (ЕО) № 1049/2001 относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията,

[1] ОВ L 145, 31.5.2001 г., стр. 43, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2001/1049/oj.
[2] ОВ C 168 E, 14.6.2013 г., стр. 159.

– като взе предвид Решение (ЕС) 2024/3080 на Комисията от 4 декември 2024 година за установяване на Процедурен правилник на Комисията и за изменение на Решение C(2000) 3614[3],

– като взе предвид своята резолюция от 14 септември 2017 г. относно прозрачността, отчетността и почтеността на институциите 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 за нарушения на правото на Съюза[5],

– като взе предвид своята резолюция от 10 февруари 2021 г. относно публичния достъп до документи[6],

– като взе предвид докладите и решенията на Европейския омбудсман, и по-конкретно Специален доклад № OI/2/2022/OAM[7] и решението по случай 1316/2021/MIG[8],

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

– като взе предвид решението на Съда на ЕС от 14 май 2025 г. по дело T-36/23, Stevi and The New York Times/Комисия[9]

– като взе предвид своята резолюция от 13 юли 2023 г. относно публичния достъп до документи – годишен доклад за периода 2019 – 2021 г.[10],

– като взе предвид своята резолюция от 14 март 2024 г. относно сроковете, в рамките на които Европейската комисия отговаря на заявленията за публичен достъп до документи[11],

– като взе предвид член 122, параграф 7, и член 149 от своя правилник,

– като взе предвид член 55 от своя Правилник за дейността,

---

[3] ОВ L 2024/3080, 5.12.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/3080/oj.
[4] ОВ C 337, 20.9.2018 г., стр. 120.
[5] ОВ L 305, 26.11.2019 г, стр. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj.
[6] ОВ C 465, 17.11.2021 г., стр. 54.
[7] Европейски омбудсман, Специален доклад на Европейския омбудсман в рамките на неговата стратегическа проверка относно времето, необходимо на Комисията за разглеждане на заявленията за публичен достъп до документи (OI/2/2022/OAM), 21 септември 2023 г.
[8] Европейски омбудсман, „Decision on the European Commission's refusal of public access to text messages exchanged between the Commission President and the CEO of a pharmaceutical company on the purchase of a COVID 19 vaccine“ (Решение относно отказа на Европейската комисия да предостави публичен достъп до текстови съобщения, разменени между председателя на Комисията и изпълнителния директор на фармацевтично дружество във връзка със закупуването на ваксина срещу COVID-19) (случай 1316/2021/MIG)“ от 12 юли 2022 г.
[9] Решение на Общия съд от 14 май 2025 г., Stevi and The New York Times/Комисия, T-36/23, ECLI:EU:T:2025:483.
[10] ОВ C, C/2024/4014, 17.7.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4014/oj.
[11] ОВ C, C/2024/6560, 12.11.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6560/oj.

– като взе предвид доклада на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (A10-0000/2025),

А. като има предвид, че Договорите на ЕС гарантират на всеки гражданин правото на демократично участие и прозрачно вземане на решения, като изискват от институциите да предоставят публичен достъп до документи; като има предвид, че това основно право на достъп до документи, защитено от Договорите и Хартата, дава възможност за ефективен граждански контрол[12]; като има предвид, че Съдът на ЕС утвърди публичния достъп до документи като съществена част от демокрацията на участието;

Б. като има предвид, че Съдът на ЕС изтъкна, че общественият контрол върху законодателната информация е от съществено значение за демокрацията и дава възможност на гражданите да упражняват ефективно своите демократични права;

В. като има предвид, че гражданите основателно очакват прозрачност, ефективност и отчетност от страна на публичните органи, а институциите, органите, службите и агенциите на ЕС следва да отговарят на тези очаквания по ясен и разбираем начин;

Г. като има предвид, че достъпът до надеждна и точна информация е от решаващо значение за защитата от невярна информация и за ефективната борба с разпространението на дезинформация;

Д. като има предвид, че стратегическата проверка на Европейския омбудсман, описана в Специален доклад № OI/2/2022/OAM, разкри системни и значителни забавяния от страна на Комисията, по-специално при обработването на потвърдителни заявления (искания от кандидати за преразглеждане на първоначалния отговор) след първоначални откази за предоставяне на достъп на гражданите до документи;

Е. като има предвид, че през май 2021 г. журналист поиска достъп до документи, включително текстови съобщения между председателя на Комисията и Pfizer, но Комисията заяви, че не разполага с такива архиви въз основа на вътрешните правила за регистрация; като има предвид, че Европейският омбудсман установи, че този отговор е неадекватен и препоръча подновяване на търсенето в съответствие със задълженията за публичен достъп съгласно Регламент (ЕО) № 1049/2001;

Ж. като има предвид, че в своето съобщение относно работната си програма за 2025 г. Комисията изрази намерението си да оттегли предложения COM(2011)0137 и COM(2008)0229 – и двете насочени към изменение на Регламент (ЕО) № 1049/2001 относно публичния достъп до документи – като се позова на липсата на предвидимо споразумение след години на законодателна безизходица от 2011 г. насам;

Годишен доклад относно публичния достъп до документи

[12] Член 10, параграф 3 от ДЕС, разглеждан в светлината на съображение 13 от преамбюла към ДЕС, както и член 1, параграф 2 и член 9 от него и член 15 от ДФЕС.

1. Отбелязва, че през 2024 г. Комисията измени своята рамка за прозрачност, като прие преразгледан Правилник за дейността, изясняващ правилата относно публичния достъп до документи съгласно Регламент (ЕО) № 1049/2001;

2. отбелязва, че през 2024 г. Комисията е получила 6938 първоначални заявления за достъп до документи и 641 потвърдителни заявления, което представлява увеличение със 7% спрямо 2023 г.[13];

3. подчертава факта, че до 31 декември 2024 г. публичният регистър на документите на Парламента е съдържал 918 803 референтни документа (спрямо 898 267 в края на 2023 г.); отбелязва, че общият процент на положителните отговори остава висок – 91%, като заявленията се обработват средно в рамките на приблизително девет работни дни[14];

Актуални тенденции

4. подчертава, че дори когато оповестяването на определена информация трябва да бъде отказано, следва да се разгледа възможността за частично оповестяване, когато това остава както осъществимо, така и желано, в контекста на по-висшия обществен интерес на прозрачност, който обхваща принципите на добро управление, институционална ефективност, демократична отчетност и засилена гражданска ангажираност в изготвянето на политиките;

5. изразява загриженост относно продължаващата и широко разпространена свръхкласификация на официални документи от страна на институциите, органите, службите и агенциите на ЕС; отново отправя дългогодишния си призив, както беше посочено в предишните му резолюции относно публичния достъп до документи, за установяване на ясни, последователни и правнообвързващи правила, уреждащи класифицирането и разсекретяването на документите;

6. изразява съжаление относно продължаващата липса на съдържателни последващи действия от страна на Комисията и Съвета в отговор на тези препоръки;

7. признава, че проверката на Европейския омбудсман, описана в Специален доклад № OI/2/2022/OAM, разкри модел на системни забавяния от страна на Комисията при предоставянето на отговор на потвърдителните заявления, като установи, че структурните пропуски, недостатъчното осигуряване на ресурси и неефективната комуникация в крайна сметка възпират физическите лица да упражняват правото си на достъп;

8. призовава Комисията да гарантира, че всички бъдещи законодателни предложения се основават на надеждни, проверими данни, които ясно показват тяхната необходимост, пропорционалност и очаквана ефективност; освен това настоятелно призовава Комисията да гарантира пълна прозрачност при подбора на заинтересованите страни, с които се провеждат консултации по време на подготовката на законодателните предложения;

[13] Доклад на Комисията от 19 май 2025 г. относно прилагането през 2024 г. на Регламент (ЕО) № 1049/2001 относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (COM(2025)0239).
[14] Европейски парламент, „Публичен достъп до документи за 2024 г. – Годишен доклад на Европейския парламент“, Генерална дирекция за председателството, Отдел за прозрачност, май 2025 г.

9. изразява съжаление, че все още съществуват недостатъци по отношение на прозрачността в Съвета; отбелязва със загриженост констатациите относно отказа му да предостави достъп до документи от тристранните срещи; изразява съжаление, че неотдавнашните анализи продължават да подчертават липсата на проактивни практики за публикуване и регистрация;

10. приветства решението на Съда на ЕС по делата Stevi and The New York Times/Комисия като важен принос към съдебната практика, която насърчава прозрачните практики в институциите, органите, службите и агенциите на ЕС; отбелязва, че решението подчертава задължението за проактивно съхранение на документацията, за да се гарантира ефективното упражняване на правото на достъп; изразява съжаление обаче, че Съдът на ЕС е избрал да не тълкува повторно Регламент (ЕО) № 1049/2001 в светлината на съвременните методи за комуникация и променящите се задължения за прозрачност;

Препоръки

11. отбелязва приемането на преразгледаните вътрешни правила на Комисията относно достъпа до документи и че са повдигнати въпроси относно тяхната съвместимост с Хартата, ДЕС, ДФЕС и Регламент (ЕО) № 1049/2001; подчертава, че достъпът до документи представлява основно право съгласно правото на ЕС, което е от съществено значение за гарантиране на прозрачност, демократична отчетност и пълноценно участие на гражданите; призовава Комисията да преразгледа тези правила с оглед на съответната съдебна практика и когато е целесъобразно, да ги изясни или коригира, така че да се постигне най-високо равнище на прозрачност;

12. отбелязва оттеглянето от страна на Комисията на нейните предложения от 2008 г. и 2011 г. за преразглеждане на Регламент (ЕО) № 1049/2001; изразява съжаление във връзка с това решение за оттеглянето им след години на застой без ясна пътна карта, срок или съдържателни консултации, като по този начин се пропуска ключова възможност за модернизиране на съществуващата остаряла рамка; призовава Комисията да внесе актуализирано предложение, което ограничава изключенията до строго необходимите случаи и определя нов стандарт на ЕС за откритост и публичен достъп до документи;

13. препоръчва да се предприемат спешни мерки по отношение на системните забавяния при обработването на потвърдителните заявления чрез подобряване на вътрешните процедури, разпределяне на достатъчно ресурси и гарантиране на навременна и прозрачна комуникация със заявителите, за да се спазват правните задължения и да се подкрепи общественото доверие и участие;

14. подчертава, че прозрачността и достъпът до документи, съхранявани от институциите, органите, службите и агенциите на ЕС, трябва да бъдат правило и че изключенията от това правило трябва да се тълкуват стриктно, като се взема предвид по-висшият обществен интерес от оповестяване, за да се даде възможност за обществен контрол;

15. подчертава, че липсата на знание дали документите действително съществуват може да попречи на гражданите да упражняват правото си да поискат достъп; изтъква, че гарантирането на способността на гражданите да разбират, следват

отблизо и участват в законодателния процес, е правно изискване по силата на Договорите и Хартата, и е основно изискване с оглед на демократичния контрол и демокрацията като цяло;

°

° °

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

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

Настоящият доклад има за цел да потвърди отново, че достъпът до документи е основно право на всеки гражданин съгласно Договорите, Хартата на основните права и рамката на Съюза за достъп до документи, както и да укрепи културата на прозрачност, която води до справедливост в политическите процеси и обществения дебат. В него се прави оценка на актуалните тенденции и се установяват съществуващите недостатъци – системни забавяния, прекомерно класифициране, неравномерно проактивно публикуване и несигурност.

Въз основа на това в доклада се развива модерен, ориентиран към гражданите подход, който превръща оповестяването в правило, а засекретеността – в изключение. Освен това докладът има за цел да осигури навременни и добре обосновани решения по исканията; да гарантира ранен и ефективен достъп до законодателни документи, документи от тристранни срещи и международни споразумения; и да подобри проактивните регистри. Целта е да се гарантира равно третиране на заинтересованите страни, да се даде възможност за информирано участие и да се засили демократичната отчетност във всички европейски институции, органи, служби и агенции.

ПРИЛОЖЕНИЕ: ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ИЗТОЧНИЦИТЕ НА ИНФОРМАЦИЯ

В съответствие с член 8 от приложение I към Правилника за дейността докладчикът декларира, че в доклада е включена информация по свързани с предмета на досието въпроси, която в хода на изготвяне на проекта на доклад е била предоставена от следните представители на интереси, попадащи в обхвата на Междуинституционалното споразумение за задължителен регистър за прозрачност[1], или от следните представители на публични органи на трети държави, включително техните дипломатически мисии и посолства:

1. Представители на интереси, попадащи в обхвата на Междуинституционалното споразумение за задължителен регистър за прозрачност
Access Info Europe

Списъкът по-горе е изготвен в рамките на изключителната отговорност на докладчика.

Когато физически лица са идентифицирани в списъка по име, по функция или и по двете, докладчикът декларира, че на съответните физически лица е представено Съобщение за защита на данните № 484 на Европейския парламент (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do), в което се определят приложимите условия за обработването на техните лични данни и правата, свързани с това обработване.

[1] Междуинституционално споразумение от май 2021 година между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия за задължителен регистър за прозрачност (ОВ L 207, 11.6.2021 г., стр. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).