



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 18.4.2007
COM(2007) 185 окончателен

ЗЕЛЕНА КНИГА

**Публичен достъп до документи, държани от институциите на Европейската
общност**

Преглед

ЗЕЛЕНА КНИГА

Публичен достъп до документи, държани от институциите на Европейската общност

Преглед

ВЪВЕДЕНИЕ

През последните петнадесет години институциите на Европейския съюз постепенно ставаха все по-отворени за обществеността. Принципът на отвореност бе въведен от Договора от Маастрихт през 1991 г. с цел да се утвърди демократичният характер на институциите. Вследствие на това Съветът и Комисията приеха Кодекс на поведение относно публичния достъп до своите документи като допълнителна и основна част от своята информационна и комуникационна политика. През 1996 г. публичното право на достъп бе въведено в член 255 от Договора за създаване на Европейската общност, изменен с Договора от Амстердам. С Регламент (ЕО) № 1049/2001¹ влиза в сила правото на гражданите да получават документи на Европейския парламент, Съвета и Комисията.

Както сочат годишните доклади, публикувани от трите институции², регламентът, влязъл в сила на 3 декември 2001 г., доведе до изключително голямо и непрекъснато увеличение на броя на заявленията за достъп до документи. През януари 2004 г. Комисията публикува доклад за прилагането на регламента, който представи първи преглед на практическото действие на режима на ЕС за публичен достъп до документи³. Този доклад сочи, че всяка година броят на заявленията за достъп се е увеличавал с около 50 %. Предвид факта, че средно две трети от заявленията са получили положителен отговор, регламентът предостави на обществеността достъп до множество документи, които по-рано не са били публикувани. От друга страна, изключенията, посочени в регламента, предоставиха подходящо средство за защита на законните интереси. Дори ако прилагането на регламента е утежило работата на институциите, заключението като цяло бе, че действието му е било добро. Поради това Комисията реши, че изменение на регламента в краткосрочен план не е нужно, но могат да бъдат направени някои подобрения, без да се изменя законодателството.

¹ ОВ L 145, 31.5.2001 г., стр. 43.

² Докладите са достъпни на следните уебсайтове:
Парламент: http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/FINAL_605496_1_EN.pdf
Съвет: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=305&lang=EN&mode=g
Комисия: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm

³ СОМ(2004) 45 Доклад от Комисията относно прилагането на принципите от Регламент (ЕО) № 1049/2001 относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията

От първата оценка изминаха три години, през които бе натрупан допълнителен опит, бе създадена съдебна практика по въпроса и Европейският омбудсман разгледа известен брой жалби. Освен това, Европейският парламент и Съветът приеха нов регламент за прилагане на Конвенцията от Орхус⁴ към институциите и органите на Европейската общност, който ще има отражение върху достъпа до документи, в които се съдържа информация за околната среда.

Поради тези причини моментът изглежда подходящ да бъде направена оценка на това дали регламентът трябва да бъде изменен. В резултат на това когато на 9 ноември 2005 г. Комисията реши да започне „Европейска инициатива за прозрачност“⁵, тя включи преразглеждането на Регламент № 1049/2001 като част от това начинание за създаване на по-голяма отвореност. В резолюция, приета на 4 април 2006 г., Европейският парламент призова Комисията да представи предложения за изменение на регламента⁶.

Правото на достъп до документи е един от аспектите на политиката на отвореност и регламентът трябва да бъде разглеждан предвид информационната и комуникационна политика на институциите. В този контекст новата политика на открити заседания на Съвета е от особено значение.

В настоящия консултативен документ Комисията първо прави преглед на съществуващите правила относно правото на достъп до документи и тяхното прилагане, след което посочва някои възможности за подобрене на законодателството и практически мерки, насочени към предлагане на по-добър достъп до документи на институциите.

Обществеността е приканена да изкаже мнения за режима на получаване на достъп до документи на европейските институции и да реагира на възможностите, изложени в настоящата книга. Чрез въпросника Комисията има за цел да събере мненията на гражданите, включително на организации на гражданското общество, икономически оператори, обществени органи и други организации с интерес към европейските въпроси.

Общественото допитване започва с публикуването на настоящата Зелена книга и ще продължи три месеца. Комисията има за цел да анализира внимателно получените отговори и ще публикува доклад, обобщаващ резултата от това обществено допитване и включващ последващи действия. Въз основа на този доклад Комисията ще представи предложения за изменение на Регламент № 1049/2001.

⁴ Конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда, изготвена в Орхус, Дания, на 25 юни 1998 г. Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 г. относно прилагането на клаузите на Конвенцията от Орхус към институциите и органите на Общността, (OJ L 264, 25.9.2006 г., стр. 13.).

⁵ Протокол от Заседание № 1721 на Комисията от 9 ноември 2005 г., точка б; вж. също документи SEC(2005) 1300 и SEC(2005) 1301.

⁶ P6_A(2006) 052.

Очакваният график е следният:

- Обществено допитване: от средата на април до средата на юли 2007 г.
- Доклад за резултата: септември 2007 г.
- Предложения за изменение на регламента: октомври 2007 г.

**ЧАСТ ПЪРВА: ПРИЛАГАНЕ НА ДЕЙСТВАЩИТЕ ПРАВИЛА ОТНОСНО
ПУБЛИЧНИЯ ДОСТЪП**

1. ПРИЛАГАНЕ НА РЕГЛАМЕНТА

Статистиките сочат, че като цяло Съветът и Комисията дават положителен отговор на всеки две от три заявления за достъп. Парламентът одобрява над 80 % от получените от него заявления предимно поради публичния характер на неговите процедури.

Наблюдава се постоянно увеличение на броя на първоначалните заявления за достъп, подадени до Парламента и Комисията. Броят на заявленията, подадени до Съвета, се запазва постоянен, което се дължи до голяма степен на нарастващия брой документи, до които има пряк достъп чрез регистъра на Съвета. От друга страна, броят на потвърдителните заявления (т.е. заявления за преразглеждане от страна на институцията на отказа за предоставяне на достъп) остава сравнително постоянен⁷. Като цяло само 4% от първоначалните заявления, подадени до трите институции, са довели до потвърдителни заявления. Исковете пред Съда и жалбите до Европейския омбудсман представляват съвсем малък дял от общия брой разглеждани заявления.

При тези обстоятелства в отчета за прилагането на регламента, публикуван на 30 януари 2004 г., се стигна до заключението, че правилата за публичен достъп са функционирали задоволително. Натрупаният в последно време опит по-скоро потвърждава заключенията, включени в отчета, и по-специално по отношение на достъпа, свързан със законодателни процедури, и разширяването на дейността по активно предоставяне на информация от страна на институциите.. Въпреки това има възможност за по-голяма яснота по отношение на прилагането на общото право на достъп, когато то се прилага едновременно с балансиране на интересите, породени във връзка с работа по дела като защита на данните и специални права за достъп.

⁷ Между 2004 и 2005 г. броят на потвърдителните заявления, подадени до Парламента, се е увеличил от 1 на 10.

1.1. Бенефициери и видове искани документи

- Дори ако все повече и повече граждани използват своето право на достъп, повечето заявления се подават от специалисти по въпросите на ЕС: икономически оператори, правни кантори, НПО и академичните среди.
- Основните области от интерес са делата в областта на конкуренцията⁸, данъчните въпроси, вътрешният пазар, околната среда, обществените поръчки (за Комисията) и правосъдие и сигурност (за Съвета).
- Заявленията, подадени до Комисията, често се отнасят до пълни специфични досиета или до „всички документи“ по дадена тема, което изисква анализ на голям брой документи.
- Много заявления за достъп, по-специално подадените до Комисията, са свързани със съдебни процеси; някои заявители искат достъп до материали, които могат да бъдат използвани за подаване на жалби или за завеждане на съдебно дело.

1.2. Ограничения на правото на достъп

В ограничен брой случаи е имало позоваване на някои изключения. Най-често изключенията са били на основание:

процеса на вземане на решение	Съвет Комисия
инспекции и разследвания (напр. нарушения, картели, контрол върху сливанията, държавни помощи, дела по защита на търговията, разследване от Службата за борба с измамите OLAF)	Комисия
интересите на трети страни, участващи в административна процедура (търговски интереси, защита на данните)	Комисия Парламент

1.3. Публичен достъп и защита на данните

Правото на достъп до документи и правото на физически лица по отношение на защитата на техните лични данни са установени в Договора за ЕО (съответно член 255 и член 286). Те се прилагат чрез два регламента: Регламент № 45/2001 относно защитата на данните⁹ и Регламент № 1049/2001 относно публичния достъп до документи. Двете права обаче могат да влязат в противоречие, когато се иска достъп специално до информация, свързана с дадено физическо лице. Европейският надзорен орган по защита на данните е разгледал този въпрос в документ, в който се предоставят полезни практически насоки за разглеждане на такива заявления¹⁰. Понастоящем в Първоинстанционния съд има три висящи дела, свързани с отказ на Комисията да предостави лични

⁸ 13 % от заявленията, разглеждани от Комисията, засягат политиката в областта на конкуренцията и са свързани предимно с дела за държавни помощи.

⁹ Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 г. относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни, (ОВ L 8, 12.1.2001 г.).

¹⁰ „Публичен достъп до документи и защита на данните“, серия основни документи, юли 2005 г., № 1.

данни¹¹. Други две висящи дела разглеждат, освен други въпроси, този за защитата на личните данни¹².

1.4. Общи и специални права на достъп

Целта на Регламент № 1049/2001 е да предостави на обществеността възможно най-широк достъп до документи, държани от институциите на Общността.

Специалните правила предоставят на страните, свързани с дадена процедура, привилегировано право на достъп до съответните документи, които не могат да бъдат предоставени на обществеността. Съгласно тези правила често достъпът е предмет на специални условия и процедури, които заедно осигуряват деликатен баланс между правата на защитата и необходимостта от защита на ефективността на процедурите.

Може да се наложи да се изясни връзката между публичния достъп и привилегирования достъп, за да се избегнат несъответствия.

1.5. Активно предоставяне на информация

Публичните регистри позволяват на гражданите да намерят документите, които могат да бъдат от интерес за тях, и действително да упражнят правото си на достъп. Когато документите могат да бъдат предоставени на обществеността, институциите предоставят пряк достъп до тях в Интернет.

Има възможност за подобрене по отношение на:

- обхвата на регистрите, и по-специално на тези на Комисията;
- броя на документите или количеството информация, за които е предоставен пряк достъп на обществеността;
- удобството за ползване от потребителите на електронните информационни системи.

Парламентът, Съветът и Комисията вече започнаха да търсят начини за подобряване на разпространението на информация чрез Интернет. Такива подобрения могат да бъдат постигнати без изменение на законодателството.

2. СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА, СВЪРЗАНА С РЕГЛАМЕНТ № 1049/2001

Въпреки че броят на делата, заведени в Първоинстанционния съд, е много ограничен в сравнение с броя на заявленията за достъп, в няколко неотдавнашни решения Съдът изясни някои разпоредби на регламента, и по-специално обхвата на някои изключения от правото на достъп. Това допринесе в значителна степен за подобряване на прилагането на съществуващите правила. Включването на разрешени съдебни дела в нов правен текст би предоставило по-голяма яснота и по-добри насоки за институциите при разглеждане на заявления за достъп.

¹¹ Дело T-194/04, *The Bavarian Lager Company Ltd. срещу Комисията*; Дело T-170/03, *BAT срещу Комисията*; Дело T-161/04, *Valero Jordana срещу Комисията*.

¹² Дела T-121/05 и T-166/05, *Borax Europe Ltd. срещу Комисията*.

2.1. Общи характеристики на регламента

Първоинстанционният съд ясно посочи, че целта на регламента е да гарантира, че всяко лице ще има достъп до публични документи. Специалният интерес на дадено лице да получи определен документ, напр. с цел защита на позиция в съдебен процес, не е от значение за вземане на решение дали документът да бъде предоставен или не, когато институцията прилага задължителните изключения по член 4, параграф 1, буква а) или когато държава-членка се противопоставя на оповестяването на документа съгласно член 4, параграф 5¹³. В неотдавнашно решение Първоинстанционният съд заявява, че от член 6, параграф 1 от регламента следва, че тъй като съгласно неговите разпоредби заявителят не е длъжен да посочи причини за заявлението, заявленията за достъп трябва да бъдат разглеждани независимо от лицето, подало заявлението¹⁴. В същото решение Съдът заявява, че правото на защита на заявител в съдебно дело е от частен характер. Следователно то не може да представлява преимуществен обществен интерес, който налага оповестяване на документ¹⁵.

2.2. Процедурни въпроси

2.2.1. *Необходимост от извършване на практически анализ на документите, до които е поискан достъп*

По принцип отказът за предоставяне на достъп до документи трябва да се основава на практически анализ на тяхното съдържание с цел преценка на степента, до която е приложимо изключение от правилото за достъп, и възможността за предоставяне на частичен достъп. Такова проучване обаче може да не бъде необходимо в случаи, при които поради особени обстоятелства, свързани с отделния случай, е очевидно, че достъпът трябва да бъде отказан или обратно, да бъде предоставен¹⁶.

2.2.2. *Разглеждане на обемни запитвания*

Съгласно съдебната практика, посочена в предходния параграф, фактът, че едно заявление за достъп е свързано с голям брой документи, не освобождава институцията от задължението да извърши практически преглед на документите. В същото решение Съдът посочва, че по изключение, когато административната тежест, свързана с даден преглед на документите би надвишила това, което се приема за необходимо в разумни граници, може да бъде позволена дерогация от задължението за преглед на документите. Въпреки това институциите трябва да проучат всички други възможности, за

¹³ Решение на Първоинстанционния съд от 26 април 2005 г., обединени дела T-110/03, T-150/03 и T-405/03, *J.M. Sisón срещу Съвета*, потвърдено с решение на Съда на Европейската общност от 1 февруари 2007 г., дело C-266/05 P; определение на Първоинстанционния съд от 15 юни 2005 г., дело T-98/04, *Società imballaggi metallici Salerno Srl (SIMSA) срещу Комисията*.

¹⁴ Решение на Първоинстанционния съд от 6 юли 2006 г., обединени дела T-391/03 и T-70/04, *Franchet and Вук срещу Комисията*, параграф 82.

¹⁵ Същото решение, параграфи 136-139.

¹⁶ Решение на Първоинстанционния съд от 13 април 2005 г., дело T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation срещу Комисията*.

да ограничат своята натовареност, като същевременно дадат положителен отговор поне за част от поисканите от заявителя документи¹⁷.

2.3. Изясняване на изключенията

2.3.1. Защитата на правни становища – член 4, параграф 2, второ тире

Първоинстанционният съд определи, че изключението с цел защита на „правни становища“, посочено в член 4, параграф 2, второ тире от Регламента, се прилага за което и да е правно становище, издадено от правната служба на институциите, а не се ограничава до становищата, издадени по време на даден съдебен процес. При други документи, свързани със защита на интереси обаче, отказът за оповестяване на документ, съдържащ правно становище, трябва да бъде основан на отделен практически анализ¹⁸. В момента това решение се обжалва пред Съда на Европейската общност.

2.3.2. Защита на разследвания – член 4, параграф 2, трето тире

Първоинстанционният съд изясни, че някои видове документи, свързани с текущи разследвания, са обхванати от целта на тези разследвания. По отношение на производствата срещу нарушения Съдът поддържа становището, че държавите-членки имат право да очакват Комисията да гарантира поверителността по време на разследвания, които могат да доведат до производства срещу нарушения. Това изискване за поверителност остава в сила дори след като въпросът е отнесен до Съда на Европейските общности¹⁹.

Неотдавна Първоинстанционният съд посочи, че действия като разследвания и инспекции могат да останат част от изключенията на основание защита на инспектиране, разследване и одит за срока на извършване на инспекцията или разследването, дори ако конкретното разследване или инспектиране, довело до отчета, до който се иска достъп, е приключило. Възможността да се предостави достъп до такива документи обаче не може да зависи от несигурни, бъдещи и евентуално далечни събития²⁰. За конкретното прилагане на тези принципи може да бъде необходимо изясняване.

2.3.3. Възможността на държавите-членки да се противопоставят на оповестяването на документи, произхождащи от тях – член 4, параграф 5 от регламента

Декларация № 35, приложена към Окончателния акт на Договора от Амстердам гласи, че държава-членка може да отправи искане до Комисията или Съвета да не уведомяват трети страни за документ, произхождащ от тази държава, без нейното предварително съгласие. Тази декларация е отразена в член 4, параграф 5 от регламента. Първоинстанционният съд поддържа становището, че когато държавата-членка, от която произхожда документът, е поискала той да не бъде оповестяван, заявлението за достъп се регламентира от съответните

¹⁷ *idem*

¹⁸ Решение от 23 ноември 2004 г., дело T-84/03, *Maurizio Turco срещу Съвета*.

¹⁹ Дело T-191/99, *David Petrie a.o. срещу Комисията*.

²⁰ Обединени дела T-391/03 и T-70/04, *Franchet and Byk срещу Комисията*.

национални разпоредби, а не от регламента²¹. Съгласно тази съдебна практика, когато получат заявление за достъп до документ, произхождащ от дадена държава-членка, институциите винаги ще се допитват до органите на въпросната държава-членка. Трябва да се отбележи обаче, че решението по Дело № T-168/02 *Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH* срещу Комисията в момента се обжалва пред Съда на Европейската общност.

2.3.4. *Връзката между регламента и специалните правила за поверителност*

В две решения Първоинстанционният съд определя, че тайната на разискванията на конкурсните комисии, посочена в член 6 от приложение III към Правилника за длъжностните лица, трябва да бъде считана за *lex specialis*, дерогираща от общите правила за достъп до документи²². До момента тези аргументи не са били прилагани в други области, в които съществуват специални правила по отношение на поверителността. Освен това тайната на разискванията на даден орган не означава, че документите, установени или определени от този орган, са предмет на същата тайна. При все това е необходимо изясняване на връзката между общия режим на публичен достъп до документи и специфичните правила, въведени от законодателя на Общността с цел гарантиране на оперативната ефективност на някои правомощия за събиране на информация, които са от съществено значение за спорните процедури.

2.3.5. *Прозрачност и задължение за професионална тайна*

Принципът на прозрачност, въведен с член 255 от Договора за ЕО, е балансиран от задължението за професионална тайна, установено в член 287, което е изрично посочено в редица актове от вторичното законодателство. Това е особено важно в политиката в областта на конкуренцията, където Комисията притежава информация, предоставена или получена от предприятия, но също така и в дела по защита на търговията²³ и в сферата на обществените поръчки. Член 28 от Регламент № 1/2003 гласи, че информацията, събрана чрез проверки и разследвания или получена в отговор на искане за информация, се използва единствено за целта, за която е събрана, и че никаква информация от естеството, обхванато от задължението за опазване на служебната тайна, няма да бъде разгласявана. Докато нито член 287 от Договора за ЕО, нито член 28 от Регламент № 1/2003 посочват изрично вида информация, предмет на това задължение, Първоинстанционният съд вече е изяснил понятието „търговски тайни“, като посочва, че то се отнася за информация, при която не само нейното оповестяване на обществеността, но и обикновеното ѝ предаване на лице, различно от лицето, предоставило информацията, може сериозно да навреди на интересите на последното²⁴. Задължението за професионална тайна обаче може да възпрепятства оповестяването на обществеността на

²¹ Решение на Първоинстанционния съд от 30 ноември 2004 г., дело T-168/02, *Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH* срещу Комисията; вж. също решенията на Първоинстанционния съд по дела T-76/02, *Mara Messina* срещу Комисията и T-87/03, *Scippacercola* срещу Комисията.

²² Решения от 5 април 2005 г. по дело T-376/03, *Hendrickx* срещу Съвета и от 14 юли 2005 г. по дело T-371/03, *Le Voci* срещу Съвета.

²³ Вж. член 19 от Регламент (ЕО) № 384/96, член 29 от Регламент (ЕО) № 2026/97 и член 9 от Регламент (ЕО) № 3285/94.

²⁴ Дело T-353/94, *Postbank* срещу Комисията, [1996] ECR II-921, параграф 87.

информация, която не изисква специалната защита, осигурена за търговските тайни. Възможно е да се наложи допълнително изясняване на тези въпроси.

3. ПО-НАТАТЪШНО РАЗВИТИЕ

3.1. Прилагане на Конвенцията от Орхус за институциите и органите на Общността

На 6 септември 2006 г. Парламентът и Съветът приеха Регламент № 1367/2006 относно прилагането на клаузите на Конвенцията от Орхус 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 Общността²⁵. Регламентът ще се прилага от 28 юни 2007 г.

Този нов регламент обхваща различни аспекти на гражданското участие в политиката в областта на околната среда:

- достъп до информация при заявка;
- активно разпространяване на информация;
- допитване във връзка с планове и програми;
- право на искане на административно преразглеждане на решение или на липса на решение.

В контекста на настоящата книга могат да се разглеждат единствено разпоредбите относно достъпа до поискана информация.

Регламент № 1049/2001 установява общия режим на достъп до документи. Поради факта, че правното основание е член 255 от Договора за ЕО, Регламент № 1049/2001 се прилага единствено за Парламента, Съвета и Комисията и, чрез разширяване на неговия обхват, до агенциите на Общността. От друга страна, разпоредбите на Регламент № 1367/2006 относно достъпа до информация, свързана с околната среда, се прилагат към всички институции и органи на Общността. Ще има известно припокриване между Регламент № 1049/2001, новия Регламент № 1367/2006 и доброволно приетите от други институции и органи правила за достъп. Също така трябва да се отбележи, че изключенията от правото на достъп, установено в двата регламента, не съвпадат напълно.

²⁵ ОВ L 264, 25.9.2006 г., стр. 13.

По отношение на обхвата и бенефициерите, ситуацията може да бъде представена по следния начин:

Правна рамка	Обхванати институции и органи	Обхват и бенефициери	
		Граждани и пребиваващи в ЕС	Всяко физическо или юридическо лице
Регламенти № 1049/2001 + № 1367/2006	Парламент Съвет Комисия Агенции	Всеки документ	
Доброволно приети правила + Регламент № 1367/2006	Сметна палата Европейска централна банка Европейска инвестиционна банка Европейски икономически и социален комитет Комитет на регионите Европейски омбудсман	Всеки документ	Единствено информация за околната среда
Регламент № 1367/2006	Европейски надзорен орган по защита на данните Съд на Европейската общност (освен в случаите, в които изпълнява съдебни функции)	Единствено информация за околната среда	

3.2. Прозрачност на заседанията на Съвета

На своята среща на 15 и 16 юни 2006 г. Европейският съвет подчерта значението на това гражданите да имат възможност да получават пряко информация за дейностите на ЕС, и по-специално чрез още по-голяма прозрачност. На 15 септември 2006 г. Съветът измени своя процедурен правилник, за да изпълни тази нова политика. При новите мерки публичните обсъждания и дебати на Съвета ще бъдат предавани по Интернет на всички официални езици на ЕС. Откритостта на заседанията на Съвета не се ограничава до приложното поле на член 255 от Договора за ЕО и Регламент № 1049/2001. Фактът, че заседанията се провеждат публично обаче, ще има отражение върху оповестяването на документи, разглеждани на тези заседания.

4. ОБЩА ОЦЕНКА

Предвид опита, натрупан при прилагането на Регламент №1049/2001, съдебната практика на Първоинстанционния съд и на Съда на Европейската общност и последните развития по отношение на прозрачността в европейските институции, уместно е да се обмислят изменения на режима за публичен достъп до документи с оглед:

- подобряване на достъпа до регистрите и на прекия достъп до документи;
- по-добро информиране на широката общественост за дейностите на европейските институции;
- изясняване на правната рамка;
- намиране на точния баланс между правото на обществеността да знае и защитата на законните публични и частни интереси.

5. ПО-АКТИВНА ПОЛИТИКА НА РАЗПРОСТРАНЯВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ

5.1. Прозрачност в законодателния процес

Основната цел на законите за свобода на информацията е да позволи на гражданите да участват по-активно в демократичното вземане на решения. Поради това основният приоритет по отношение на прилагането на Регламент № 1049/2001 бе да направи законодателния процес на институциите на ЕС по-прозрачен и по-леснодостъпен за широката общественост. Публичните регистри на трите институции съдържат основно препратки към документи, създавани или обменяни между институциите в рамките на законотворчеството на ЕС. За много от тези документи е достъпен пълният текст. Тази практика е в съответствие с член 12 от Регламент № 1049/2001, който гласи, че институциите „следва, доколкото е възможно, да правят документите пряко достъпни за обществото“, и по-конкретно „законодателните документи“.

Тъй като определението за „законодателни документи“ в член 12 от регламента не е достатъчно точно, регламентът може да бъде изменен, за да се определи кои видове документи са част от законодателния процес и по принцип би трябвало да има пряк достъп до техния пълнен текст и на кой етап от процедурата. Вече е предвидено, че сайтът EUR-LEX ще обхваща по-голямата част от подготвителните законодателни документи.

От друга страна, наличната информация не винаги е лесно достъпна за гражданите. В момента Парламентът, Съветът и Комисията разглеждат начини за предоставяне на по-лесен достъп до законодателни документи.

5.2. Активно разпространяване на информация в други области

Институциите разпространяват голям обем информация на своите уебсайтове. Съобщенията за пресата, които обясняват сложни или технически въпроси на разбираем език, са ценни източници на информация за широката общественост.

Това разпространяване на информация е до голяма степен доброволно. Въпреки това новият регламент за прилагането на Конвенцията от Орхус към институциите и органите на ЕО съдържа разпоредби относно активното разпространяване на информация по въпросите на околната среда²⁶.

Институциите биха могли да разработят по-систематична политика за предоставяне на обществеността на пряк достъп до документите по възможно най-удобен за потребителите начин. Това би изисквало допълнителни човешки и финансови ресурси по отношение на управлението на работния поток и на базите данни и уебсайтовете. От друга страна, както показва опитът на Съвета, това би могло да намали броя на заявленията за достъп или поне да облекчи процедурата по разглеждане на заявленията.

Основните уебсайтове, поддържани от институциите, са:

EUR-LEX (Право на ЕС):

<http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>

Законодателство в процес на подготовка:

<http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=en>

Законодателна обсерватория на Европейския парламент:

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/>

Регистър на документите на Европейския парламент:

<http://www.europarl.europa.eu/registre/recherche/RechercheSimplifiee.cfm?langue=EN>

Регистър на документите на Съвета:

http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/showPage.asp?lang=en&id=549&mode=g&name=

Регистър на документите на Комисията:

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/registre.cfm?CL=en&testjs=1>

Регистър по комитология:

<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/registre.cfm?CL=en>

²⁶

Регламент № 1367/2006, член 4.

Въпрос 1: Бихте ли определили информацията, предоставена чрез регистрите и на уебсайтовете на институциите, като	
А	пълна и леснодостъпна?
Б	пълна, но трудна за намиране?
В	леснодостъпна, но недостатъчна като обхват?
Г	недостатъчна и труднодостъпна?
Други коментари по отношение на регистрите и уебсайтовете:	

Въпрос 2: Необходимо ли е да се наблегне на насърчаването на активното разпространяване на информация, евентуално съсредоточено върху области от особен интерес?		
ДА	НЕ	Без мнение
Обяснение и коментари:		

6. ВКЛЮЧВАНЕ НА ПРАВИЛАТА ЗА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ ПО ВЪПРОСИТЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА В ОБЩАТА СИСТЕМА ЗА ДОСТЪП ДО ДОКУМЕНТИ

Както бе посочено в раздел 3.1, има известни различия между регламента и Конвенцията от Орхус. По отношение на достъпа до информация конвенцията съдържа специални разпоредби за активното разпространяване на информация по въпросите на околната среда, които не се ограничават до задължението за предоставяне на информация при поискване. Едновременното съществуване на Регламент № 1049/2001 и Регламент № 1367/2006 води до наличието на два до голяма степен сходни и съгласувани режима, въпреки че има известни различия, които биха могли да доведат до различни тълкувания.

Тези различия биха могли да бъдат преодолени или чрез прилагане на специален режим, регламентиращ правото на достъп до информация за околната среда, или чрез изменение на разпоредбите на Регламент № 1049/2001 с цел изясняване на тяхната пълна съвместимост с тези на Регламент № 1367/2006, като по този начин се запази единен режим за достъп до информация за околната среда и други въпроси, притежавана от Парламента, Съвета и Комисията. Втората възможност би довела до по-голяма правна яснота за гражданите, въпреки че за други институции и органи на Общността ще продължат да съществуват различни режими.

За да се създаде единен режим на достъп, е необходимо да бъде преразгледана системата на изключения от правото на достъп, установена в Регламент № 1049/2001. Трябва да се обмислят следните въпроси:

- Общественият интерес към оповестяването, и по-специално, фактът, че исканата информация се отнася до емисии в околната среда, трябва да бъде взет предвид при прилагане на изключенията.
- Ако документите влизат в обхвата на изключенията, които имат за цел да защитят финансовата, паричната или икономическата политика на Общността или на държава-членка [член 4, параграф 1, буква а), четвърто тире от Регламент № 1049/2001], информацията за околната среда, която се съдържа в такива документи, ще бъде оповестена въпреки това.
- Ще бъде добавено специално изключение с цел опазване на околната среда, за която се отнася исканата информация (като развъдници за редки видове например).
- Тъй като държавите-членки са обвързани от Конвенцията от Орхус и от директивата относно достъпа до информация за околната среда²⁷, би било в противоречие с тези разпоредби, ако те се противопоставят на оповестяването на документи, които те би трябвало да оповестят съгласно националното законодателство. От друга страна, регламентът трябва да вземе предвид Декларация № 35 към Договора от Амстердам. От държавите-членки, които се противопоставят на оповестяването от страна на дадена институция на документи, произхождащи от тях, може да бъде поискана обосновка за тяхната позиция, основана на изключенията по Регламент № 1049/2001 или на тяхното национално законодателство.

²⁷

Директива 2003/4.

Въпрос 3: Дали един-единствен набор от правила за достъп до документи, включително до информация за околната среда, би осигурил по-голяма яснота на гражданите?		
ДА	НЕ	Без мнение
Обяснение и коментари:		

7. БАЛАНСИРАНЕ НА ИНТЕРЕСИТЕ

7.1. Публичен достъп и защита на личните данни

Преди да се изготвят практически правила за разглеждането на заявления за достъп до лични данни е препоръчително да се изчака натрупване на съдебна практика относно противоречията между тези две права²⁸. Въпреки това при действащата правна рамка институциите биха могли да определят критерии за оповестяване на лични данни въз основа на следните принципи:

- наличие на обществен интерес към оповестяването на личните данни; евентуално в случаи, при които лицата заемат обществена длъжност, като действат във функцията си на длъжностни лица, и информацията, която ще бъде оповестена, е свързана единствено с изпълнението на техните служебни задължения, освен ако няма някакви специални причини за защита на тяхната самоличност (напр. следователи);
- когато е очевидно, че оповестяването няма да засегне правото на неприкосновеност на личния живот или почтеността на дадено лице.

²⁸

Вж. висящите дела, посочени в бележки под линия 11 и 12.

Въпрос 4: По какъв начин би трябвало да се изясни изключението по член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001, за да се осигури подходяща защита на личните данни?	
А	Предоставянето на частичен достъп до документи, от които са заличени личните данни, е задоволителен начин за постигане на баланс между прозрачността и защитата на личните данни.
Б	Оповестяването на лични данни винаги трябва да се преценява съгласно критериите, установени с регламента относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни (Регламент № 45/2001).
В	Когато законността на оповестяването не трябва да се преценява за всеки отделен случай съгласно Регламент № 45/2001, в Регламент № 1049/2001 трябва да има критерии за оповестяването на някои видове лични данни.
Обяснение и коментари:	

7.2. Публичен достъп и търговски или икономически интереси

Договорът за ЕО намира баланс между принципа на прозрачност, въведен с член 255, и задължението за професионална тайна, установено в член 287, което се отнася по-специално до информацията за предприятия, техните стопански отношения или факторите за ценообразуване.

Този баланс между прозрачност и професионална тайна е от особено значение за Комисията, която притежава информация, предоставена или получена от частни страни в рамките на разследвания на държавни помощи, антитръстово законодателство, сливания, защита на търговията или дела, свързани с борба с измамите, както и обществени поръчки и процедури по предоставяне на безвъзмездни средства. Подходящото равнище на защита на тази информация е от съществено значение за сътрудничеството на страните в тези процедури, а следователно и за ефективността на изпълнение на съответните политики на Общността. Поради това законодателите на Общността са определили специални правила за достъп по отношение на този вид информация. Тези правила трябва да се прилагат успоредно с регламента и е необходимо да се гарантира тяхната съгласуваност с него.

В решение от 30 май 2006 г.²⁹ Първоинстанционният съд установи критерии за определяне на вида информация, която попада в обхвата на задължението за професионална тайна. Съгласно тази съдебна практика регламентът може да установи, че не може да се предоставя достъп до документи, съдържащи информация, известна на ограничен брой лица, чието оповестяване води до сериозно нарушение на законните интереси на лицето, което я е предоставило, или на трети страни. Тези критерии трябва да бъдат изяснени на оперативното равнище, като се има предвид потенциалното обременяване на юридическото или физическото лице, което предоставя информацията, чието мнение ще трябва да бъде получено преди всяко оповестяване, както и вътрешния риск евентуалните сериозни нарушения на законните интереси да бъдат по-трудно доказуеми след известен период от време.

От друга страна, съгласно Регламент № 1367/2006 относно прилагането на клаузите на Конвенцията от Орхус се счита, че има преимуществен обществен интерес, който налага оповестяване, когато исканата информация е свързана с емисии в околната среда и изключението засяга защитата на търговските интереси.

Частен случай е защитата на интелектуалната собственост, при която се прилагат международни споразумения.

²⁹ Дело T-198/03, Bank Austria Creditanstalt AG срещу Комисията, и по-специално параграф 71.

Въпрос 5: По какъв начин би трябвало да се изясни изключението по член 4, параграф 2, първо тире от Регламент № 1049/2001, за да се осигури подходяща защита на търговските и икономически интереси на трети страни?	
А	При действащата система, в която защитата на търговските интереси е балансирана спрямо обществения интерес за оповестяване, е постигнат точният баланс.
Б	Трябва да бъде дадена по-голяма тежест на интереса за оповестяване.
В	Действащите правила не защитават в достатъчна степен търговските и икономическите интереси.
Обяснение и коментари:	

7.3. Публичен достъп и добро административно управление

Опитът показва, че разглеждането на заявления може да бъде обременяваща процедура. Тъй като целта на Регламент № 1049/2001 е да предоставя информация от обществен интерес, институциите трябва да балансират интереса от предоставяне на информация спрямо работната натовареност, свързана с обработката на заявленията. Ситуация, при която са отделени значителни ресурси за обработка на ограничен брой обемни, сложни или по друг начин обременяващи работата заявления, не би била от обществен интерес. Следователно може да бъде от полза да се определят критерии относно пропорционалността на заявленията за достъп. За да се съчетаят прозрачността и принципът на добра администрация, следва да бъдат взети предвид следните параметри:

- обемът на исканата документация;
- определението за документи, държани от институциите;
- времевият ефект върху значимостта на изключенията.

7.3.1. Прекалено обемни заявления

За разлика от националните режими, регламентиращи достъпа до документи или информация, в Регламент № 1049/2001 няма разпоредби относно прекалено обемни или неуместни заявления. В действителност обаче, в сравнение с ползата от документите или от частите от тях, които могат да бъдат оповестени, практическият преглед на документите от цяло досие за целите на публичния достъп се оказва прекалено обременяващо.

При разглеждане на особено обемно или сложно заявление институциите могат само да удължат срока за отговор с 15 работни дни или да обсъдят неофициално въпроса със заявителя, за да намерят подходящо решение³⁰. Последната разпоредба би могла да бъде изяснена, за да се позволи на институциите да поискат от заявителя да стесни обхвата на своето заявление или да приеме реалистичен срок за неговото разглеждане.

Освен това заявленията, подадени с явното намерение да възпрепятстват дадена служба при нейното нормално функциониране, могат да бъдат определени за неуместни и на тази основа да бъдат отхвърлени. Такива съображения могат да бъдат особено уместни по отношение на ефективността на упражняване на правомощията на Комисията в областта на правоприлагането.

Въпрос 6: Предвид досегашния опит, уместно ли е въвеждането на специални разпоредби за разглеждане на заявления, които са явно прекалено обемни или неуместни, по-специално по отношение на сроковете?		
ДА	НЕ	Без мнение
Обяснение и коментари:		

7.3.2. Понятие за „документ, държан от институцията“

Настоящото определение на „документ, държан от институцията“ е резултат от комбинацията на определението на „документ“ в член 3, буква а) от регламента, и приложното поле, така както е определено в член 2, параграф 3³¹. Обединяването на двете определения би могло да изясни понятието „документ, държан от институцията“.

По-специално е необходимо да се изяснят два аспекта:

- връзката между определението за „документ, държан от институцията“ и правилата за управление на документи на въпросната институция, и по-специално правилата за регистриране;

³⁰ Член 6, параграф 3 от регламента.

³¹ Член 2, параграф 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.*

Член 3, буква а): *„документ“ означава всякаква информация, която се съдържа на независимо какъв информационен носител (на хартиен носител или в електронна форма, звукозапис, видео-или аудиовизуален запис) и касаеща области, свързани с политиките, дейностите и решенията, които попадат в сферата на компетенциите на съответната институция.*

- статуса на информацията в базите данни; тъй като все повече информация се съхранява в електронни бази данни, регламентът би могъл да определи по какъв начин съдържанието на базите данни съответства на понятието „документ“; базите данни могат да се считат за електронна библиотека; с наличните инструменти за търсене в рамките на нормалния работен процес от определена база данни може да бъде извлечен специфичен и ограничен набор от информация, който би могъл да бъде разглеждан като „документ“ по смисъла на регламента.

Въпрос 7: По отношение на съдържанието на базите данни, трябва ли понятието „документ“ да обхваща набора от информация, който може да бъде извлечен чрез наличните инструменти за търсене?		
ДА	НЕ	Без мнение
Обяснение и коментари:		

7.3.3. *Достъпност на документите и времеви фактор*

В регламента не се посочва въздействието на изминалото време върху прилагането на изключенията. Наличието на ясни указания за въздействието на изминалото време, по-специално във връзка с някои изключения (напр. инспекции, разследвания и одити, съдебни производства, предстоящи решения в области, различни от законодателните) би позволило съчетаването на интересите от постигане на прозрачност с тези от добро административно управление, като се избегне ненужно натоварване на институциите. В регламента биха могли да бъдат посочени събития:

- преди които определени категории документи са ясно обхванати от изключенията, като включват съгласно регламента средства, с които да бъде осигурена съгласуваност с принципите, които законодателят на Общността е установил в определени правила за достъп в други области, които винаги са предмет на проверка за наличие на преимуществовен обществен интерес съгласно регламента;
- след които документите стават публични.

Въпрос 8: Трябва ли регламентът да посочва събития, преди и след които биха или не биха се прилагали изключения?		
ДА	НЕ	Без мнение
Обяснение и коментари:		

8. ПОСЛЕДНИ КОМЕНТАРИ

Моля, посочете всякакви други коментари, които бихте желали да направите по отношение на правилата за публичен достъп до документи, държани от Европейския парламент, Съвета и Комисията

ПРИЛОЖЕНИЕ

Статистически данни за заявленията за достъп, разгледани от институциите

		2002	2003	2004	2005	2006(2)
Първоначални заявления	Парламент	637(1)	165	186	298	(3)
	Съвет	2394	2830	2160	2100	2224
	Комисия	991	1523	2600	3173	6712
Потвърдителни заявления	Парламент	1	1	1	10	(3)
	Съвет	43	45	35	51	40
	Комисия	96	143	162	167	112

Бележки:

- (1) данните за първоначалните заявления, разгледани от Парламента през 2002 г., включват заявленията за достъп до публикувани документи.
- (2) данните за 2006 г. са по предварителна оценка.
- (3) данните за Европейския парламент все още не са налични.