# ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

*2004* *2009*

*Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи*

**2007/2154(INI)**

6.10.2008

# ПРОЕКТОДОКЛАД

относно годишния доклад за публичен достъп до документите на Парламента
(2007/2154(INI))

Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи

Докладчик: Marco Cappato

PR_INI

## СЪДЪРЖАНИЕ

**Страница**

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

## ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

**относно годишния доклад за публичен достъп до документите на Парламента (2007/2154(INI))**

*Европейският парламент*,

– като взе предвид Договора за ЕО и по-специално член 254 относно задължението за публикуване на актовете и член 255, параграф 2 относно правото на гражданите на ЕС и пребиваващите в ЕС на достъп до документите на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията,

– като взе предвид Договора за ЕО и по-специално член 207, параграф 3 относно задължението на Съвета да включва в своя процедурен правилник условията, при които обществеността има достъп до документите на Съвета,

– като взе предвид Договора за ЕС и по-специално член 1 (принципът на откритост като един от основните принципи на Съюза), член 6 (демокрация), член 28, параграф 1 и член 41, параграф 1 (прилагане на правото на достъп до документи свързани с общата външна политика и политика за сигурност и с полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси),

– като взе предвид членове 10 и 16 от Договора за създаване на Европейския съюз, изменен с Договора от Лисабон и членове 15 и 298 от Договора за функционирането на Европейския съюз,

– като взе предвид Хартата на основните права на Европейския съюз и по-специално нейните членове 41 (право на добра администрация) и 42 (право на достъп до документите),

– 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 съдебната практика на Съда на Европейските общности (СЕО) и на Първоинстанционния съд относно достъпа до документи и по-специално последните решения на Първоинстанционния съд по делото Bavarian Lager Co. Ltd срещу Комисията на Европейските общности (дело Т-194/04) и на Съда на Европейските общности по делото Кралство Швеция и Maurizio Turco срещу Съвета на Европейския съюз (съединени дела С-39/05 Р и С-52/05 Р, (наричано по-долу „решението на СЕО по делото Turco”),

– като взе предвид дейностите и документите издавани от Европейския омбудсман по въпроса за достъпа до документи, както и от Европейския надзорен орган по защита на данните,

[1] ОВ L 145, 31.05.2001 г., стр. 43.

– като взе предвид Междуинституционалното споразумение от 20 ноември 2002 г. между Европейския парламент и Съвета относно достъпа на Европейския парламент до чувствителна информация на Съвета в областта на политиката на сигурност и отбрана[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 проекта на конвенция на Съвета на Европа относно достъпа до официални документи,

– като взе предвид въпросите на Европейския парламент с искане за устен отговор към Съвета и към Комисията относно прилагането на решението на СЕО по делото „Turco”,

– като взе предвид годишните доклади за 2006 г. от Съвета, Комисията и Европейския парламент за достъпа до документи, както и член 17 от Регламент (ЕО) № 1049/2001,

– като взе предвид член 45 и член 97, параграф 7 от своя правилник,

– като взе предвид доклада на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (A6-0000/2008),

А. като има предвид, че демокрациите, основани на върховенството на закона, са обвързани с принципа на публичност на правилата, които засягат гражданите, който предполага задължение за институциите за откритост и прозрачност и по-специално на техния процес на вземане на решения, така че демократичните законодателни органи провеждат своите заседания, обсъждания и гласувания публично, като проектозаконите и свързаните с тях текстове също са на разположение,

Б. като има предвид, че за да се гарантира отчетност и законност на демократичната политическа система, гражданите имат право да знаят:

– как действат техните представители, след като бъдат избрани или назначени в публични органи или да представляват държавата-членка на европейско или международно ниво (принцип на отчетност),

– как работи процесът на вземане на решения (включително документи, изменения, график, участници, гласувания и т.н.),

– как се разпределят публичните средства, как се разходват и с какви резултати (принцип на проследяване на средствата),

В. като има предвид, че въз основа на опита на държавите-членки международната общност и Европейският съюз постепенно осъзнаха истинското „право на достъп до

[1] ОВ C 298, 30.11.2002 г., стр. 1.

документи” и „право на информация” основани на принципите на демокрация, публичност, прозрачност и откритост,

Г. като има предвид, че количествените данни, които се съдържат в годишните доклади във връзка с прилагането на Регламент (ЕО) № 1049/2001 от институциите, предполагат, че достъпът до документи е даден в по-голям брой случаи (общо намаляване на броя и процента откази), като причините за отказ са различни при различните институции (като първата е защита на процеса на вземане на решения) и че що се отнася до чувствителните документи, Комисията и Парламентът не са включили подобни документи в своите регистри, докато Съветът е включил 79 чувствителни документа от общо 409 в своя регистър; като има предвид, че от качествения анализ ясно е видно, че редица разпоредби на този регламент предизвикват различни тълкувания относно правилния начин за неговото прилагане, което е накарало гражданите да се обърнат към Омбудсмана и СЕО,

Д. като има предвид, че Съветът не включва систематично референтните номера на законодателната процедура в своите документи, като по този начин създава трудности при свързването на даден документ с процедурата, като същевременно омаловажава документи, обозначавайки ги като „заседателни документи”, които не се регистрират или ги третира като „дипломатически” документи, с което обезсилва правото на гражданите на достъп до документи,

Е. като има предвид, че Интернет стана основния начин за гражданите да се консултират с документите на ЕС, като броят на документите, който институциите предоставят на разположение онлайн е нараснал, което вече поражда необходимост от допълнително подобряване леснотата за ползване на Интернет страниците на институциите и документите на ЕС, тяхното взаимно свързване и създаването на единен портал на ЕС за достъп до всички документи, процедури и институции на ЕС,

Ж. като има предвид, че институциите на ЕС вече следва да предприемат допълнителни стъпки към по-голяма прозрачност, откритост и демокрация чрез преминаване към „закон на ЕС за свобода на информацията”, тъй като при прилагането на Регламент (ЕО) № 1049/2001 редица слабости привлякоха общественото внимание, последните съдебни решения трябва спешно да се анализират и приложат от институциите, като същевременно Комисията даде своето предложение за изменение на Регламент (ЕО) № 1049/2001,

1. подчертава, че в повратното решение на СЕО по делото Turco се заключава, че „*Регламент № 1049/2001 предвижда, по принцип, задължение за оповестяване на становищата на правната служба на Съвета относно законодателен процес*”[1] и че в това решение Съдът стига до следните заключения:

   – общественото право на достъп до документите на институциите произтича от демократичния характер на тези институции, както е предвидено в съображение 4 и член 1 от Регламент (ЕО) № 1049/2001,

[1] Параграф 68 от решението на СЕО по делото Turco.

– изключенията, които се съдържат в този регламент (като например защитата на процеса на вземане на решения) трябва стриктно да се тълкуват и претеглят спрямо по-висшия обществен интерес, свързан с оповестяването, тъй като той е свързан с демокрацията, по-голяма възможност на гражданите да участват в процеса на вземане на решения, по-голяма законност, ефективност и отговорност на администрацията по отношение на гражданите[1],

– тези заключения са още по-важни, когато институциите функционират като законодатели[2],

– прозрачността по отношение на различните мнения относно даден акт (и неговата законност) *„ще допринесе за по-голямата легитимност на институциите в очите на европейския гражданин и ще увеличи доверието му в тях, като осигури открито обсъждане на различните гледни точки”*[3],

– институцията трябва да изложи подробни мотиви за отказа[4];

– изключението се прилага само за периода, през който защитата по отношение на съдържанието на документа е обоснована[5];

2. подчертава, че цитираното по-горе решение на СЕО допълнително укрепва в ЕС принципа, според който демократичните институции имат задължение да гарантират публичност на своята дейност, документи и решения, което е условие за тяхната законност, легитимност и отчетност на базата на член 6 от Договора за ЕС и членове 254 и 255 от Договора за ЕО и следователно документите трябва да се публикуват и във всеки случай трябва да бъдат достъпни и всяко изключение от този принцип следва да бъде ограничено и тълкувано стриктно;

3. настоятелно призовава всички институции на ЕС да прилагат Регламент (ЕО) № 1049/2001 в светлината на последната съдебна практика и по-специално делото Turco по отношение всичките му заключения (публикуване на становищата на правните служби, стриктно тълкуване на изключенията, задължение за излагане на подробни мотиви за отказа и т.н.) и призовава Съвета също да гарантира

---

[1] Документ, който може да подлежи на изключение (като например „правно становище”), се проверява по отношение на неговото съдържание, за да се прецени кои негови части подлежат на изключението; опасността, свързана с оповестяването трябва да е „разумно предвидима и да не е изцяло хипотетична”; претегляне на тази опасност и „общия интерес от предоставяне на достъп до този документ, като има предвид предимствата, които ... произтичат от по-голямата прозрачност, а именно — по-голяма възможност за гражданите да участват в процеса на вземане на решения и по-голяма законност, ефективност и отговорност на администрацията по отношение на гражданите в демократична система”.

[2] Тъй като *„възможността за гражданите да се запознаят с основанията на законодателната дейност е условие за ефективното упражняване от страна на последните на демократичните им права”,* параграф 46 от решението на СЕО по делото Turco и че по-висш обществен интерес подчертан в Регламент 1049/2001 е *„оповестяването на документи ... възникващи в хода на обсъждането на законодателни инициативи, може да увеличи прозрачността и откритостта на законодателния процес и да укрепи демократичното право на европейските граждани”,* параграф 67 от решението на СЕО по делото Turco.

[3] Параграф 59 от решението на СЕО по делото Turco.

[4] Параграф 69 от решението на СЕО по делото Turco.

[5] Параграф 70 от решението на СЕО по делото Turco.

публичност на всички документи и информация, включително разкриване делегациите на държавите членки в Съвета, както и в неговите работни групи, тъй като заключенията на СЕО във връзка с факта, че общественият интерес от прозрачност надделява над изключението относно защитата на процеса на вземане на решение, също се прилагат в този случай – тъй като различните мнения относно даден законодателен акт дават възможност за по-голяма легитимност на институциите;

4. смята, че Парламентът следва да е водещ по отношение на публичността, прозрачността и откритостта в ЕС и че преди парламентарните избори през 2009 г. той трябва да стартира извънреден план за действие, за да гарантира, че повече и по-лесно достъпна информация е предоставена на разположение, по-специално на неговата Интернет страница относно:

   – дейността, участието и присъствието на членовете на ЕП в работата на Парламента, в абсолютно, относително и % изражение, на разположение и достъпни за гражданите също така чрез критерии за търсене[1],

   – дейността на Парламента в пленарна зала и в рамките на комисиите: Законодателната обсерватория следва да се усъвършенства чрез включването на препратки и връзки към всички съответни документи[2]; работата в рамките на комисиите следва да бъде включена в Интернет страницата на Парламента по същия начин като работата в пленарна зала, а също така записана и предоставена на разположение и достъпна за гражданите чрез критерии за търсене,

   – разноски и надбавки на членовете на ЕП в съответствие със становището на Европейския омбудсман във връзка с факта, че достъпът до информация следва да се прилага и за такава информация[3],

   и призовава държавите-членки, националните парламенти, както и други избираеми органи да направят същото, като създадат регистър за парламентите и дейността на парламентаристите;

5. настоятелно призовава Комисията да следва препоръката на Европейския

[1] Като например: колко дни всеки член на ЕП е присъствал в ЕП и кога е подписвал и/или гласувал, както и как, когато се провежда поименно гласуване, в пленарна зала и в рамките на комисиите; в кои заседания на институционални органи е участвал, пленарни и/или на комисиите и/или на делегациите и т.н.; информация следва да бъде на разположение също чрез критерии за търсене, като например име на члена на ЕП / пленарна зала / комисия / делегация / гласуване / присъствие / ден / месец / година / мандат на парламента / и т.н., а в Интернет страниците на членовете на ЕП следва да бъдат включени връзки към тази Интернет страница и други съответни Интернет страници; Интернет страниците на членовете на ЕП следва да включват тази информация, както и име на помощници, изготвени становища, изменения на доклади и други актове предложени в рамките на комисиите и в пленарна зала, обяснения на вот, адио-видео изказвания и т.н.

[2] Процедури и документи в рамките на комисиите като първи доклад и изменения, становища от други комисии, становища на правната служба, изменения предложени в пленарна зала, поименно гласуване, междуинституционални писма, по-специално такива свързани със законодателните процедури, на ниво комисия и пленарна зала и т.н.

[3] Проектопрепоръка на Европейския омбудсман към Европейския парламент по жалба 3643/2005/(GK)WP.

омбудсман (жалба 3208/2006/GG) относно регистъра на Комисията, що се отнася до нейното задължение „да включва препратки към всички документи по смисъла на член 3, буква а), които притежава, в регистъра предвиден в член 11 от [Регламент (ЕО) № 1049/2001], когато това все още не е направено”;

6. смята, че институциите на ЕС следва да създадат единен регистър / портал на ЕС за информация и документи, който да позволи на гражданите да проследяват дадена процедура и да имат достъп до всички документи свързани с нея[1]; подобен план следва да тръгне от опростяването и попълването на техните регистри и Интернет страници и взаимното им свързване между институциите до интегрирането им в единен портал на ЕС; призовава за създаването преди началото на следващия парламентарен мандат на междуинституционален ежедневен бюлетин за проследяване, събиращ информация и документи свързани със законодателната и не законодателна дейност на ЕС и дневен ред, както бе планирано с проекта Trans-Jai за прозрачност в областта на свободата, сигурността и правосъдието, основан на междуинституционално споразумение през 2004 г., но за съжаление все още недействащ;

7. призовава институциите на ЕС да гарантират, че най-късно до началото на следващия парламентарен мандат:

   – всички подготвителни документи ще цитират референтния номер на законодателната процедура,

   – дневния ред и всички резултати от разискванията на Съвета и на подготвителните органи ясно препращат към работните документи и своевременно се регистрират и публикуват в регистъра на Съвета (включени в така наречените „room documents”),

   – като има предвид, че принципът на прозрачност е тясно взаимосвързан с принципа на добра администрация, провъзгласен от Европейския парламент, Съвета и Комисията в член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз, призовава институциите на ЕС да обяснят на гражданите по справедлив и прозрачен начин своите органиграми, като посочат компетенциите на своите вътрешни звена, вътрешните работни потоци и индикативни срокове за преминаване на досието в тяхна компетенция, към кои служби следва да се обърнат гражданите за помощ, информация и административна защита;

8. призовава институциите да осигурят по-голяма прозрачност по отношение на процедурите на комитология, както и на съгласието на първо четене постигнато между институциите при процедурите за съвместно вземане на решение (така наречените тристранни процедури), за да гарантират, че междуинституционалните споразумения напълно съответстват на задълженията за публичност, прозрачност и откритост при законодателните процедури, включващи парламентарно събрание, което има установено със закон задължение да провежда открити заседания и да

[1]Като например първоначално предложение, протоколи от заседания, доклади, изменения, гласуване, резултати от гласуването, разисквания, текст в сила, прилагане в държавите-членки, доклади за оценка и т.н.

публикува разглежданите документи;

9. смята, че принципът на лоялно сътрудничество между институциите предполага задължение за институциите, по-специално когато работят по законодателни досиета или по международни договори (например, сътрудничество между ЕС и САЩ в областта на ПВР, данните за резервация на пътниците и защитата на данните) или процедурите по назначение (например назначението на директора на Агенцията за основните права), да обменят всички съответни документи и информация дори чувствителни и поверителни, а настоящите практики следва спешно да се подобрят;

10. поздравява работата на Европейския омбудсман за осигуряване на повече прозрачност от страна на институциите на ЕС и споделя мненията изразени заедно с Европейския надзорен орган по защита на данните относно баланса между защитата на данните и правото на частен живот обхванати от Регламент (ЕО) № 45/2001 и Регламент (ЕО) № 1049/2001 относно правото на достъп до документи; изисква от Европейския омбудсман да подготви доклад относно достъпа до документи за новоизбрания парламент, като обърне внимание на въпросите повдигнати в настоящия доклад;

11. призовава институциите на ЕС да работят за един амбициозен европейски „Закон за свобода на информацията” въз основа на настоящото предложение за изменение на Регламент (ЕО) № 1049/2001;

12. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета, Комисията, правителствата и парламентите на държавите-членки, Европейския омбудсман и Съвета на Европа.