



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 6.8.2015 г.
COM(2015) 391 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

**относно прилагането през 2014 г. на Регламент (ЕО) № 1049/2001 относно
публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на
Комисията**

Ефективното прилагане на правото на обществеността на достъп до документи на институциите на ЕС е едно от многото средства, с които ЕС се стреми да повиши прозрачността и отчетността по отношение на своите граждани.

В политическите насоки на председателя Юнкер за Комисията се съдържа твърд ангажимент за по-голяма прозрачност. Впоследствие този ангажимент бе приложен на практика по няколко начина.

На 14 ноември 2014 г., още през първия месец от мандата си, Комисията даде импулс за по-голяма прозрачност, като се ангажира да публикува информация за лицата, които се срещат с нейните политически лидери и висши служители, и да предостави по-широк достъп до документите, свързани с преговорите за Трансатлантическо партньорство за търговия и инвестиции (ТПТИ) със Съединените щати.

Новата Комисия реши също така, че комисарите, членовете на кабинети и генералните директори следва да се срещат само с представители на интереси, които са се регистрирали в Регистъра за прозрачност — регистър, който хвърля светлина върху тези, които се опитват да влияят на процеса на вземане на решения в институциите на ЕС, въпросите, за които следят, както и човешките и финансовите ресурси, които използват. Комисията също така обяви намерението си да внесе предложение за задължителен междуинституционален Регистър за прозрачност за Европейския парламент, Европейската комисия и Съвета.

През май 2015 г. новата Комисия представи своята програма за по-добро регулиране. Този всеобхватен пакет, който обхваща целия цикъл на политиката, ще допринесе за по-голяма откритост и прозрачност на процеса на вземане на решения в ЕС за в бъдеще, за подобряване на качеството на новото законодателство посредством по-добри оценки на въздействието на законодателните предложения и изменения, и за насърчаване на постоянен и последователен преглед на съществуващото законодателство на ЕС, така че политиките на ЕС да постигнат целите си по възможно най-ефективния и ефикасен начин. Този прозрачен подход ще се прилага и за вторичното законодателство под формата на делегирани актове и актове за изпълнение.

Настоящият доклад е съсредоточен върху правото на достъп до документи, предвидено в член 15, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз и Регламент 1049/2001, което е основополагащо за подхода на Комисията по отношение на прозрачността, като подкрепя Комисията в проактивното публикуване на обширна информация на нейния уебсайт. Настоящият доклад, изготвен в съответствие с член 17, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията¹, предоставя информация относно прилагането на тези разпоредби от страна на Комисията, включително данни за броя на заявленията за достъп и процента на оповестяване на документи.

¹ ОВ L 145, 31.5.2001 г., стр. 43.

Докладът се отнася за 2014 г.² и се основава на статистическите данни, обобщени в приложението.

Тези данни отразяват броя на заявленията за достъп, а не на поисканите документи. На практика заявленията могат да се отнасят до единичен документ или до целите досиета, свързани с конкретна процедура, които съдържат множество документи. Не са включени заявленията за достъп до документи, които към момента на поискване са били публично достъпни.

От тези статистически данни ясно личи важноста на правото на достъп до документи в рамките на политиката на Комисията за прозрачност, тъй като поисканите документи са напълно или частично оповестени в 88 % от случаите на етапа на първоначалните заявления, като още по-голям, допълнителен достъп бе предоставен в 43 % от случаите на етапа на потвърждаване на заявленията.

1. Регистри и интернет сайтове

1.1. През 2014 г. към регистъра на документите на Комисията (вж. таблица 1 в приложението) бяха добавени 19 755 нови документа.

1.2. През 2014 г. публичният регистър на Комисията включваше следните документи: серии COM, SEC, C, JOIN, SWD, OJ и PV. През 2014 г. в Комисията не бяха създадени или получени чувствителни документи³, които попадат в една от тези категории документи.

1.3. В таблицата по-долу са представени данните за 2014 г. относно посещаемостта на страницата „Достъп до документи” на уебсайта EUROPA⁴:

	Отделни посетители	Посещения	Отваряни страници
Общо	28 244	32 998	44 991
Средно на месец	2 354	2 750	3 749

2. Сътрудничество с другите институции, за които се прилага Регламентът

Трите институции (Европейският парламент, Съветът и Комисията) проведоха редовни оперативни заседания на административно равнище за обмяна на опит, разработване на най-добри практики и гарантиране на съгласувано прилагане на Регламента.

3. Анализ на заявленията за достъп

3.1. През 2014 г. броят на **първоначалните заявления** за достъп до документи слабо намаля по отношение броя на заявленията (6 227 през 2014 г. в сравнение с 6 525 през 2013 г.). Броят на отговорите въз основа

² Статистическите данни, представени в настоящия доклад, се основават на данните, получени от приложението GESTDEM на 23 април 2015 г.

³ За целите на Регламент № 1049/2001 чувствителни документи са документите, класифицирани като „très secret/top secret“, „secret“ или „confidential“ (вж. чл. 9, параграф 1 от Регламента).

⁴ http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm

на Регламент (ЕО) № 1049/2001 бе 5 637 през 2014 г. в сравнение с 5 906 през 2013 г. (вж. таблица 2 в приложението).

- 3.2. Що се отнася до **етапа на потвърждаване на заявленията**, броят на получените заявления значително нарасна с 27 % (300 нови потвърдителни заявления през 2014 г. в сравнение с 236 през 2013 г.). През 2014 г. бяха приключени 327 случая в сравнение с 252 през 2013 г. Това представлява значително увеличение в размер на 30 %. (вж. таблица 5 в приложението).
- 3.3. През 2014 г., както през 2013 г., Генералният секретариат получи най-големия дял първоначални заявления (11,6 %⁵ от общия брой). Първоначалните заявления за документи, съхранявани от генерална дирекция „Конкуренция“, са се увеличили от 5,1 % на 7,6 %, което я поставя на второ място, докато броят на заявления за документи, съхранявани от генерална дирекция „Здравеопазване и политика за потребителите“, която заема трета позиция, е намалял от 8,3 % на 7,2 %. Шест други генерални дирекции получиха брой заявления, представляващи повече от 5 % от общия брой искания (ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Предприятия и промишленост“, ГД „Околна среда“, ГД „Вътрешен пазар и услуги“, ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ и ГД „Търговия“). Останалите генерални дирекции съставляват по-малко от 5 %. (вж. таблица 10 в приложението).
- 3.4. Академичните среди отново се оказаха най-активната категория заявители с 19,8 % от първоначалните заявления (в сравнение с 22,1 % през 2013 г.). За разлика от ситуацията през 2013 г., след тях бяха адвокатските кантори с 18,3 % и едва след това гражданското общество (представители на интереси, неправителствени организации) с 16 % (в сравнение със съответно 14,5 и 16,6 % през 2013 г.) от общия брой заявления. Заявленията от други европейски институции значително са се увеличили от 8,8 % през 2013 г. на 12,8 % през 2014 г. За 18,8 % от заявленията жалбоподателите не са посочили своя социално-професионален профил, което представлява, както и в предходната година, значителен спад (в сравнение с 25,3 % през 2013 г.). (вж. таблица 8 в приложението).
- 3.5. Географското разпределение на първоначалните заявления също показва прилики с предходни години. Най-големият дял заявления продължава да е от Белгия (29,3 %). С изключение на Белгия и Германия (11,9 %) никоя държава членка не надхвърли 10 % от общия брой заявления. Тези две държави са следвани от Италия, Франция, Обединеното кралство и Испания. (вж. таблица 9 в приложението).
4. Прилагане на изключения при правото на достъп
- 4.1. През 2014 г. дялът на заявленията, отхвърлени изцяло на първоначалния етап, е намалял в сравнение с предходната година

⁵ Процентите в описателната част на доклада са закръглени до първия знак след десетичната запетая.

(11,9 % през 2014 г. в сравнение с 14,5 % през 2013 г.). Пълно оповестяване на документите бе предоставено в близо три от четири случая (72,8 % в сравнение с 73,4 % през 2013 г.), а дялът на оповестените частично документи нарасна в сравнение с предишните години и достигна 15,4 % (в сравнение с 10,7 % през 2013 г.) (вж. таблица 3 в приложението).

- 4.2. Броят на случаите, в които след потвърждаване на заявлението Комисията реши да оповести напълно документи, за които преди това е дала отказ, леко спадна (18,8 % в сравнение с 20,1 % през 2013 г.). Броят на случаите, в които отказът бе изцяло потвърден, се запази почти равен (56,6 % през 2014 г. в сравнение с 56,1 % през 2013 г.). Броят на случаите, в които е предоставен по-широк достъп след получаване на потвърдителното заявление, леко нарасна (24,6 % през 2014 г. срещу 23,8 % през 2013 г.). (вж. таблица 6 в приложението).
- 4.3. Честотата на позоваване на защитата на целите на дейности по инспектиране, разследване и одит като основание за пълен или частичен отказ на първоначалния етап, по отношение на всички разглеждани изключения, леко се е увеличила в сравнение с предходната година (25 % в сравнение с 23,6 % през 2013 г.). Тя беше най-често приложимото изключение, с преднина дори пред изключението, имащо за цел защита на процеса на вземане на решения на Комисията, което бе използвано по-рядко в сравнение с 2013 г. (22,1 % през 2014 г. срещу 27,1 % през 2013 г.). (вж. таблица 4 в приложението).
- 4.4. Дялът на първоначалните решения, позоваващи се на защитата на личния живот и личната неприкосновеност като главно основание за отказ, е нараснал значително от 16,3 % през 2013 г. до 21 % през 2014 г. Прилагането на защитата на търговските интереси като изключение е намаляло (14,9 % през 2014 г. спрямо 16,1 % през 2013 г.), като в същото време честотата на прилагане на изключението, основано на защитата на международните отношения, се е увеличила (7,3 % през 2014 г. срещу 6,2 % през 2013 г.). (вж. таблица 4 в приложението).
- 4.5. Най-често посочваното основание за потвърждение на отказ за достъп, както и в предишните години, бе защитата на целите на дейности по инспектиране, разследване и одит, дори и броят на тези случаи малко да е намалял (33 % през 2014 г. в сравнение с 36,9 % през 2013 г.). Прилагането на защитата на личния живот и личната неприкосновеност на лицата като изключение се е увеличило (18,1 % през 2014 г. спрямо 16,1 % през 2013 г.), както и честотата на прилагане на изключението, основано на защитата на търговските интереси (16 % през 2014 г. спрямо 12 % през 2013 г.). (вж. таблица 7 в приложението).
- 4.6. Като цяло, процентът на решенията, позоваващи се на защитата на процеса на вземане на решения в Комисията, е намалял от 16,1 % през 2013 г. на 14,5 % през 2014 г. Въпреки че процентът на защита на становища за вътрешно ползване, при които решението вече е било взето, е намалял (от 5,5 % през 2013 г. до 3,2 % през 2014 г.), това не е

така при текущите процеси на вземане на решения (които представляват 11,4 % през 2014 г. в сравнение с 10,6 % през 2013 г.). Защитата на съдебните производства и на правните становища се посочва по-често в сравнение с предходната година (10,3 % през 2014 г. спрямо 6,9 % през 2013 г.), като в същото време честотата на прилагане на изключението, основано на целта за защита на финансовата, валутната или икономическата политика, е намаляла от 7,4 % през 2013 г. на 4,6 % през 2014 г.

5. Подадени жалби пред Европейския омбудсман

5.1. През 2014 г. омбудсманът приключи разглеждането на следните 20 жалби срещу Комисията във връзка с обработването на заявления за достъп до документи⁶:

8 приключени случая с критичен и/или друг коментар:

- 1743/2013/TN
- 1869/2013/AN
- 1869/2013/AN
- 216/2009/TN
- 636/2012/DK
- 1076/2012/DK
- 1392/2012/DK
- 257/2013/OV

12 приключени случая без по-нататъшни действия:

- 2011/2232
- 705/2012/БЕН
- 145/2013/АНА
- 407/2013/АНА
- 2290/2013/ММН
- 2406/2013/EIS
- 176/2014/EIS
- 854/2014/SID
- 1034/2014/EIS
- 1144/2014/БЕН
- 1145/2014/FOR
- 1629/2014/СК

5.2. През годината омбудсманът започна работа по 30 нови жалби, които се отнасят основно или частично до отказ на достъп до документи.

6. Съдебен контрол

6.1. Както и през предишните години, през 2014 г. бяха постановени важни нови съдебни решения.

⁶ За подробна информация по всеки от посочените случаи, вж. <http://www.ombudsman.europa.eu/bg/cases/home.faces>.

- 6.2. Съдът на ЕС постанови две решения по обжалване по следните две дела:
- C-365/12 P - Европейска комисия/EnBW Energie Baden-Württemberg AG
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160883&pageIndex=0&doclang=BG&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=364447>)
 - C-127/13 P — Guido Strack/Европейска комисия
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=159344&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=BG&cid=364763>)
- 6.3. Общият съд от своя страна постанови осем решения, свързани с правото на достъп до документи:
- T-181/10 — Reagens SpA/Европейска комисия
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=161566&pageIndex=0&doclang=BG&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365084>)
 - T-447/11 - Lian Catinis/Европейска комисия
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=162588&pageIndex=0&doclang=BG&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365011>)
 - T-516/11 - MasterCard, Inc., MasterCard International, Inc. и MasterCard Europe/Европейска комисия
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=158833&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=BG&cid=365325>)
 - T-669/11 - Darius Nicolai Spirlea и Mihaela Spirlea/Европейска комисия
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=159482&pageIndex=0&doclang=BG&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365393>)
 - T-306/12 - Darius Nicolai Spirlea и Mihaela Spirlea/Европейска комисия
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=159472&pageIndex=0&doclang=BG&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365451>)
 - T-534/11 - Schenker AG/Европейска комисия
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160027&pageIndex=0&doclang=BG&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365564>)
 - T-476/12 - Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH/Европейска комисия
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=162032>)

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=162187&pageIndex=0&doclang=BG&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365610>)

- T-304/13 P - Chris van der Aat and Others/Европейска комисия
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=162187&pageIndex=0&doclang=BG&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365693>)

6.4. В един случай Съдът отхвърли жалбата като явно лишена от правно основание:

- T-603/11 - Ecologistas en Acción-CODA/Европейска комисия
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=153216&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=BG&cid=365757>)

6.5. По следното дело Съдът констатира, че липсва основание за постановяване на съдебно решение по същество:

- T-511/10 - Evropaiki Dynamiki/Комисия
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=82281&pageIndex=0&doclang=BG&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365870>)

6.6. Образувани бяха 9 нови производства в Общия съд срещу решения на Комисията на основание Регламент (ЕО) № 1049/2001.

- T-128/14 - Daimler/Комисия
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=152473&pageIndex=0&doclang=BG&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366122>)
- T-239/14 - Monard/Комисия
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=154810&pageIndex=0&doclang=BG&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366208>)
- T-363/14 - Secolux/Комисия
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=156103&pageIndex=0&doclang=BG&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366258>)
- T-424/14 - ClientEarth/Комисия
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=157459&pageIndex=0&doclang=BG&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366342>)
- T-425/14 - ClientEarth/Комисия
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=157460&pageIndex=0&doclang=BG&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366416>)
- T-498/14 - Deutsche Umwelthilfe/Комисия
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=157953>)

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=161783&pageIndex=0&doclang=BG&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366482>)

- T-755/14 - Herbert Smith Freehills/Комисия
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=161783&pageIndex=0&doclang=BG&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366553>)
- T-796/14 - Philip Morris/Комисия
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=162349&pageIndex=0&doclang=BG&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366652>)
- T-800/14 - Philip Morris/Комисия
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=162360&pageIndex=0&doclang=BG&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366717>)

6.7. В сравнение с 2013 г., когато до Съда на Европейския съюз бяха подадени пет нови жалби, само една такава нова жалба е срещу решение на Общия съд.

- C-562/14 P - Sweden/Commission
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=161659&pageIndex=0&doclang=BG&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366774>)

7. Заключение

Новата Комисия, ръководена от председателя Юнкер, се ангажира с по-голяма прозрачност. Този ангажимент се изпълнява чрез публикуване на информация за лицата, които се срещат с нейните политически лидери и висши служители, чрез по-широк достъп до документите, свързани с преговорите за Трансатлантическо партньорство за търговия и инвестиции (ТПТИ) със Съединените американски щати, както и чрез преразглеждане на Регистъра за прозрачност и приемане на програмата за по-добро регулиране.

По отношение на правото на достъп до документи новата Комисия публикува обширна информация и предоставя документи относно своите законодателни и незаконодателни дейности. Освен това правото на достъп до документи при поискване, подлежащи на специални, ограничени изключения, е уредено с Договорите и представлява важен инструмент, чрез който Комисията изпълнява своя ангажимент за прозрачност. Комисията се стреми да отговори на тези искания по възможно най-бързия начин и чрез възможно най-ефективно използване на ресурсите.

Макар че броят на първоначалните заявления за достъп до документи е намалял в малка степен от 6,525 през 2013 г. до 6,227 през 2014 г., то броят на потвърдителните заявления продължи да се увеличава за седма поредна година със значително увеличение от 27 %, от 236 през 2013 г.

на 300 през 2014 г. Това показва, че гражданите все по-често използват законното си право да обжалват първоначалното решение на Комисията.

Комисията продължава да е институцията, която обработва най-много първоначални и потвърдителни заявления в съответствие с Регламент № 1049/2001. Комисията обработва два пъти повече заявления, отколкото Съветът и Европейският парламент заедно.

Обемът на заявленията за достъп и високото равнище на оповестяване на документи показват, че правото на достъп до документи се използва активно от европейските граждани, в резултат на което, в допълнение към подробната документация вече на разположение на уебсайта на Комисията, се предоставят голям брой документи.