



Брюксел, 15.9.2020 г.
COM(2020) 561 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

**за прилагането през 2019 г. на Регламент (ЕО) № 1049/2001 относно публичния
достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията**

Съдържание

ВЪВЕДЕНИЕ	2
I. Програма за по-широка прозрачност	4
II. Достъп до документи	11
1. Регистри и интернет сайтове.....	13
2. Сътрудничество с други институции, за които се прилага Регламент (ЕО) № 1049/2001	14
3. Анализ на заявленията за достъп.....	15
3.1. Брой на заявленията (вж. таблици 3 и 4 от приложението).....	15
3.2. Разпределение на заявленията по генерални дирекции/служби на Европейската комисия (вж. таблица 5 от приложението).	17
3.3. Социално-професионална категория на заявителите (таблица 6 от приложението).....	18
3.4. Географски произход на заявителите (таблица 7 от приложението).....	21
4. Прилагане на режим на изключения за правото на достъп	23
4.1. Видове предоставен достъп (таблици 8 и 9 от приложението)	23
4.2. Позоваване на изключения за правото на достъп (таблица 10 от приложението)	25
4.2.1. Етап на първоначални заявления.....	25
4.2.2. Етап на потвърждаване на заявленията	27
5. Подадени жалби пред Европейския омбудсман	28
6. Съдебен контрол	29
6.1. Съдът на Европейския съюз.....	29
6.1.1. Разяснения на някои материалноправни норми.....	30
6.1.2. Разяснения на някои процесуални правила	31
6.2. Общият съд	32
6.2.1. Разяснения на някои материалноправни норми.....	32
6.2.2. Разяснения на някои процесуални правила	35
6.3. Съдебни производства, образувани срещу Европейската комисия през 2019 г.	36
ЗАКЛЮЧЕНИЯ	38

ВЪВЕДЕНИЕ

2019 година отбеляза преход за институциите на ЕС с изборите за Европейски парламент¹, нова стратегическа програма на Европейския съвет за 2019—2024 г.² и нов състав на Европейската комисия.

През 2019 г. Европейската комисия предприе следващи стъпки за изпълнение на своя твърд ангажимент за увеличаване на прозрачността и отчетността, както и на доверието на европейските граждани в институциите на ЕС.

През юли 2019 г. г-жа Фон дер Лайен представи своите политически насоки за дейността на Комисията през периода 2019—2024 г.: „Съюз с по-големи амбиции. Моята програма за Европа“³. Приоритетът за „нов тласък за демокрация“ е една от шестте основни амбициозни цели за Европа. Това включва необходимостта от по-голяма прозрачност, по-специално по отношение на законодателния процес⁴.

На пленарното заседание на Европейския парламент, проведено в Страсбург на 27 ноември 2019 г., членовете на ЕП одобриха с голямо мнозинство Комисията „Фон дер Лайен“.

Комисията „Фон дер Лайен“ встъпи в длъжност на 1 декември 2019 г. Прозрачността, наред с колегиалността и ефективността, стана един от водещите принципи в дейността на Комисията⁵. Документът относно работните методи изрично препраща към правото на публичен достъп до документи, уредено в Регламент (ЕО) № 1049/2001⁶.

Осигуряването на условия за ефективно упражняване от гражданите на правото на достъп до документи, държани от европейските институции, е крайъгълен камък на поетия от Комисията ангажимент за прозрачност⁷.

Това право е залегнало в член 42 от Хартата на основните права на ЕС, в член 15, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз и в Регламент (ЕО) № 1049/2001. То отразява принципа на откритост в дейността на институциите,

¹ На изборите за Европейски парламент през май 2019 г. бе отбелязана рекордна избирателна активност от 50,66 %, вж. <https://europarl.europa.eu/election-results-2019/bg/izborna-aktivnost/>

² През юни 2019 г. Европейският съвет постигна съгласие по новата програма за ЕС за следващите пет години. „Нова стратегическа програма за 2019—2024 г.“ установява приоритетните области, които ще са определящи за работата на Европейския съвет и ще предоставят насоки за разработването на работните програми на другите институции на ЕС, вж. <https://www.consilium.europa.eu/bg/european-council/role-setting-eu-political-agenda/>

³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_bg.pdf

⁴ Пак там, стр. 21.

⁵ Вж. Съобщение от председателя на Комисията от 1 декември 2019 г., озаглавено „Работните методи на Европейската комисия“, P(2019) 2, достъпно на адрес: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/working-methods.pdf>

⁶ Пак там, стр. 17. Регламент (ЕО) № 1049/2001 относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията. Официален вестник L 145, 31 май 2001 г., стр. 43 (по-нататък наричан „Регламент (ЕО) № 1049/2001“).

⁷ Правото на достъп до документи е предоставено на гражданите на ЕС и на лицата, чието местожителство или седалище е в държава членка. Освен това от посоченото право се ползват и граждани и юридически лица от трети държави, чието местожителство или седалище не е в държава членка.

установен както в член 1 на Договора за Европейския съюз, така и в член 298 на Договора за функционирането на Европейския съюз.

Регламент (ЕО) № 1049/2001 „кристализира“ принципа на откритост, установен с Договорите за ЕС⁸.

Съображение 2 от посочения регламент гласи: „Откритостта дава възможност на гражданите да участват в процеса на вземане на решения и е гаранция за по-голяма законност, ефективност и отговорност на управление на гражданите в демократична система [...]“.

Член 17, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 задължава всяка институция да публикува годишен отчет за прилагането на регламента за предходната година.

В настоящия годишен доклад за 2019 г. на първо място са обобщени инициативите на Европейската комисия за по-широка прозрачност (вж. раздел I по-долу). На второ място в доклада са посочени основните тенденции и характеристики на заявленията за достъп до документи, подадени в рамките на Регламент (ЕО) № 1049/2001, и на съответните отговори от страна на институцията. По-нататък в доклада са разгледани актовете, приети от европейските съдилища, и констатациите на Европейския омбудсман относно прилагането на регламента от страна на Европейската комисия (вж. раздел II по-долу).

⁸ Решение от 28 юни 2012 г. по дело *Европейска комисия/Agrofert Holding a.s.*, C- 477/10 P, EU:C:2012:394, точка 88.

I. Програма за по-широка прозрачност

В основата на Европейския съюз са неговите граждани и той работи в полза на тези граждани. Насърчаването и улесняването на по-широката съпричастност на гражданите към Европейския съюз и към неговите ценности е първостепенен приоритет на Европейската комисия.

Твърдо решена да приобщава гражданите към своя процес на вземане на решение, Европейската комисия непрекъснато проучва нови методи и мерки за постигане на по-голяма прозрачност.

През 2019 г. Европейската комисия положи целенасочени усилия за допълнително повишаване на прозрачността на всички свои основни дейности — от законотворчеството и прилагането на политиките до осъществяването на контакти със заинтересованите страни и лобистите.

По-добро регулиране⁹

През цялата 2019 г. по-доброто регулиране беше в основата на създаването на политики от Европейската комисия. В началото на 2019 г. институцията извърши преглед на Програмата за по-добро регулиране от 2015 г., за да анализира нейните положителни и проблемни аспекти.

На 15 април 2019 г. колегиумът на членовете на Комисията прие съобщение, озаглавено „По-добро регулиране — преглед и отстояване на нашия ангажимент“, в което обобщава констатациите от прегледа¹⁰. Обществената консултация показва, че възможностите за участие в създаването на политиките на Комисията все още се познават сравнително слабо.

Изводът на Комисията е, че широки кръгове от обществеността изискват по-доброто регулиране и занапред да бъде неразделна част от начина на работа на Комисията. Комисията също така се ангажира с постигането на по-нататъшни подобрения в бъдеще¹¹.

Основна цел на Комисията е да насърчава участието на европейските граждани и на гражданското общество в нейните дейности по създаването на политики. Ето защо институцията инвестира значителни средства в инструменти за осигуряването на това участие, предоставяйки възможности на заинтересованите страни да дават своя принос през целия цикъл на създаването на политики.

⁹ По-доброто регулиране се състои от мерки, въведени от Европейската комисия, целящи постигането на по-добри резултати за гражданите и предприятията в ЕС посредством процес на създаване на политики, който е по-открит, прозрачен и основан на данни.

¹⁰ Това съобщение бе придружено от работен документ на службите на Комисията и от бележка, отразяващи становищата на участвалите в консултацията служители на Комисията, всички достъпни на следния адрес: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock_en_0.pdf

¹¹ Вж. съобщението, *op.cit.* стр. 6.

През 2019 г. продължи да нараства броят на обществените консултации, преведени на всички езици на ЕС¹². Освен това порталът „Споделете мнението си“¹³, осигуряващ единно онлайн звено за контакт на гражданите и заинтересованите страни, където те могат да се запознаят с дейностите на Комисията по създаване на политиките и да оставят своите отзиви, да споделят мнения и друга информация, регистрира над 800 000 посещения през 2019 г. Въпреки че средният брой на отговорите и на получените отзиви се различава значително за отделните консултации, общата тенденция е към увеличаване.

В заключение усилията на Европейската комисия за поставяне на по-добро регулиране в основата на процеса за вземане на решения са успешни. Заинтересованите страни са на мнение, че двете области, в които Европейската комисия е постигнала най-голям напредък от 2015 г. досега, са консултациите и прозрачността. В съобщението е отбелязано, че по-доброто регулиране във все по-голяма степен става неразделна част от институционалната култура на Европейската комисия и се ползва с широка подкрепа от заинтересованите страни, които имат желание да участват по-активно и по-съдържателно в създаването на политики от институцията.

Едновременно с това Комисията продължи своята съвместна работа с Европейския парламент и със Съвета по предвиждания Съвместен законодателен портал с цел порталът да заработи колкото се може по-скоро в съответствие с ангажимента, поет с Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество от 2016 г. Порталът ще предоставя база от данни с информация, обхващаща целия законодателен процес по начин, лесно достъпен от широка аудитория без специализирана подготовка.

Накрая, Европейската комисия приветства инициативите на Финландското председателство на Европейския съвет през втората половина на 2019 г., които са насочени към увеличаване на прозрачността на законодателния процес и към публикуването по собствена инициатива на някои документи, свързани с преговори.

Европейска гражданска инициатива

Европейската гражданска инициатива е право, установено в член 11, параграф 4 от Договора за Европейския съюз и в член 24, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз¹⁴.

¹² Пак там, стр. 8.

¹³ Порталът е достъпен на адрес: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say>

¹⁴ Тези две разпоредби бяха въведени с Договора от Лисабон. Съгласно член 11, параграф 4 от Договора за Европейския съюз „най-малко един милион граждани на Съюза, граждани на значителен брой държави членки, могат да поемат инициативата да приканят Европейската комисия да представи подходящо предложение, в рамките на предоставените ѝ правомощия, по въпроси, за които тези граждани считат, че за целите на прилагането на Договорите е необходим юридически акт на Съюза“. Съгласно член 24, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз „Европейският парламент и Съветът, чрез регламенти, в съответствие с обикновената законодателна процедура, приемат разпоредби относно процедурите и условията, необходими за представянето, от страна на гражданите, на инициатива по смисъла на член 11 от Договора за Европейския съюз, както и минималния брой държави членки, от които трябва да произхождат тези граждани“.

Европейската гражданска инициатива е инструмент за засилване на участието на гражданите в демократичния живот на Европейския съюз, като им позволява да поискат пряко от Европейската комисия да внесе предложения за юридически актове на Съюза, необходими за прилагането на Договорите¹⁵.

Регламентът на Европейския парламент и на Съвета относно европейската гражданска инициатива бе приет от съзаконодателите¹⁶ през 2019 г. и бе публикуван на 17 май 2019 г.¹⁷. Новият регламент въвежда редица структурни и технически подобрения, предназначени да направят Европейската гражданска инициатива по-удобна за прилагане и достъпна, свързана с по-малко затруднения и по-лесна за ползване от организаторите и поддръжниците, за да улеснява по-активното участие на европейските граждани в демократичния живот на Съюза. Освен това новият нормативен акт има за цел да засили последващите действия по Европейските граждански инициативи като инструмент за насърчаване на демократичния дебат в Европейския съюз¹⁸.

Етика и прозрачност на членовете на Европейската комисия

В политическите си насоки председателят подкрепи създаването на независим орган по етика, общ за всички институции на ЕС. Председателят пое ангажимент да работи в тясно сътрудничество с другите институции за постигането на тази цел¹⁹.

На 24 юни 2019 г. Европейската комисия публикува своя първи годишен доклад²⁰ относно прилагането на новия Кодекс за поведение²¹ на нейните членове за 2018 г., в съответствие с нейното задължение по член 13, параграф 4 на Кодекса. В доклада са обобщени, наред с другото, основните промени, въведени с новия кодекс, които допринасят за постигането на най-високите норми за етика и прозрачност, очаквани от членове на Европейската комисия²².

¹⁵ Европейските граждански инициативи, които бяха замислени като инструмент в ръцете на гражданите, чрез който те да определят дневния ред, бяха стартирани на 1 април 2012 г. с влизането в сила на Регламента относно европейската гражданска инициатива, който въведе разпоредбите на Договора и установи съответната процедурна рамка.

¹⁶ COM(2017)482 final.

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0788&from=BG>.

¹⁸ Европейската комисия извършва периодични прегледи на начина, по който функционира Европейската гражданска инициатива. Тя отразява своите констатации в доклади до Европейския парламент и до Съвета. Европейската комисия вече представи два такива доклада — през 2015 г. и 2018 г. Следващият доклад следва да бъде представен до 1 януари 2024 г.

¹⁹ *Op. cit.* стр.21.

²⁰ Информацията е достъпна на адрес:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/se-2019-266_final_en.pdf.

²¹ Решение на Комисията от 31 януари 2018 г. относно Кодекс за поведение на членовете на Европейската комисия, C(2018) 700 final, Официален вестник С 65 от 21 февруари 2018 г., стр. 7; по-нататък наричан „Кодекс за поведение на членовете на Европейската комисия“. Новият Кодекс влезе в сила на 1 февруари 2018 г. и замени предходния Кодекс за поведение на членовете на Комисията от 20 април 2011 г.

²² По-конкретно: 1) разширяване на обхвата на задължението за уведомяване върху дейностите, осъществявани от членовете на колегиума след края на мандата им; 2) предоставяне на възможност на членовете на Комисията да участват в изборите за Европейски парламент като кандидати без да са длъжни да вземат от Комисията неплатен отпуск за участие в избори; 3) определение на термина

В допълнение през февруари 2019 г. Европейската комисия публикува подробни практически насоки относно етичните норми, които трябва да спазват членовете на Комисията, участващи в кампанията за изборите за Европейски парламент през месец май²³. Европейската комисия, подкрепена от Европейския парламент, реши да позволи на своите членове да участват активно в политическата кампания, без да са длъжни временно да се оттеглят от институцията, при условие че спазват определени етични практики²⁴.

Освен това през 2019 г. Европейската комисия редовно актуализираше уебстраницата в портала Еигора, специално посветена на етиката на комисарите и на бившите комисари²⁵, като публикуваше редовно решения на Европейската комисия и протоколи от заседания, отнасящи се до разрешените занятия на бившите европейски комисари.

Регистър за прозрачност

Прозрачността на представените интереси е от първостепенна важност, за да се позволи на гражданите да проследяват дейностите и потенциалното въздействие на тези, които се стремят да влияят на законодателния процес в ЕС. Регистърът за прозрачност, функциониращ от 2011 г. насам²⁶, показва открито различните интереси, които се преследват, включително от кого и с колко големи ресурси. По този начин регистърът създава условия за повишен публичен контрол, като предоставя на гражданите, на медиите и на заинтересованите страни възможност да проследяват дейностите и потенциалното влияние на представителите на интереси.

В този контекст през 2016 г. Европейската комисия внесе предложение, предвиждащо сегашният регистър за прозрачност да стане задължителен²⁷. Предложението включва подписване на ново междуинституционално споразумение, което обхваща Европейския

„конфликт на интереси“; 4) подробна декларация за интереси; 5) публикуване на всеки два месеца на информация за пътните разходи на всеки комисар; 6) включване в Кодекса на правило, задължаващо както членовете на колегиума, така и членовете на техните кабинети да се срещат само с тези представители на интереси, които са вписани в Регистъра за прозрачност, да публикуват информация за своите срещи и т.н.

²³ Информацията е достъпна на адрес:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/guidelines_election_campaign_en.pdf

²⁴ Например: i) да уведомят председателя на Комисията за намерението си да участват в предизборната кампания за Европейски парламент и за ролята, която очакват да играят в нея; ii) да гарантират институционална приемственост и да организират непрекъснатото изпълнение на служебните им задължения; iii) да не използват човешките и материалните ресурси на Комисията за дейности, свързани с кампанията; iv) при участието им в публични събрания да разграничават изказванията, направени в качеството им на членове на институцията от тези в качеството им на участници в кампанията и т.н.

²⁵ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/commissioners-and-ethics_bg

²⁶ Споразумение между Европейския парламент и Европейската комисия относно създаването на регистър за прозрачност за организации и самостоятелно заети физически лица, които участват в изготвянето и прилагането на политиките на ЕС, Официален вестник L 191, 22 юли 2011 г., стр. 29—38, заменено от действащото Споразумение между Европейския парламент и Европейската комисия относно регистъра за прозрачност за организации и самостоятелно заети физически лица, които участват в изготвянето и прилагането на политиките на ЕС, Официален вестник L 277, 19 септември 2014 г., стр. 11—24.

²⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-627-EN-F1-1.PDF>

парламент, Комисията и за пръв път Съвета на ЕС. Междуинституционалните преговори по това предложение все още са в ход.

През 2019 г. преговарящите от трите институции проведеха няколко кръга от разговори по предложението за задължителен регистър за прозрачност. Целта на тези разговори беше да се проучи как регистрацията на представителите на различните видове интереси в регистъра за прозрачност да стане задължително условие за взаимодействията с тези представители, така че на практика регистрацията да стане задължителна за лобистите. Въпреки че подходите на институциите все още се различават, трите институции направиха преглед на развитието по отношение на създаването на съвместен регистър в бъдеще.

В този контекст Европейската комисия продължи да призовава Европейския парламент и Съвета да проучат възможности, които им позволяват да прилагат правилото „без регистрация не се провеждат срещи“. Трите институции потвърдиха общата си амбиция да постигнат съдържателно подобрене на статуквото и се договориха да продължат дискусиите.

Междувременно регистърът за прозрачност продължи да нараства и към 31 декември 2019 г. съдържаше най-малко 11 899 записа, включително 1592 нови регистрации²⁸.

На уебсайта на регистъра за прозрачност бяха публикувани актуализираните декларации за поверителност, засягащи регистрираните лица, данни за срещите с представители на интереси и информация за разглеждането на сигнали и жалби²⁹.

В този контекст през 2019 г. регистърът за прозрачност, поддържан от Европейския парламент и Европейската комисия, остана пример за следване от публичните администрации навсякъде в Европа.

Прозрачност по отношение на Брексит от страна на ЕС

През 2019 г. Европейската комисия продължи да изпълнява ангажимента си за гарантиране на максимална степен на откритост по отношение на безпрецедентните преговори относно оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС. Институцията систематично публикуваше всички проекти на преговорни позиции, документи за позициите на ЕС, слайдове, програми на кръговете от преговори, а също така проекта и окончателния текст на Споразумението за оттегляне.

През периода 2017—2019 г. Европейската комисия публикува по собствена инициатива на своя уебсайт общо над 120 документа, свързани с Брексит. В допълнение службите на институцията отговориха на 10 937 писма от граждани и разгледаха около 100 заявления за достъп до документи. На повечето от тези заявления беше отговорено положително и бяха оповестени документи, като например пълен списък на срещите със заинтересовани страни и протоколите от тези срещи.

²⁸ Вж. предстоящия „Годишен доклад за операциите на регистъра за прозрачност през 2019 г.“

²⁹ Те са достъпни на адрес: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public>.

Европейската комисия остава напълно решена да поддържа същото много високо равнище на прозрачност по отношение на прилагането на Споразумението за оттегляне и през предстоящите преговори за бъдещите отношения между Европейския съюз и Обединеното кралство.

Търговска политика

Търговската политика засяга гражданите на ЕС. Ето защо Европейската комисия се вслушва във всички приноси с цел политиката на ЕС да отразява правилно ценностите и интересите на обществото като цяло. Следователно тази политика се разработва с приноса на гражданите, които гражданите на ЕС дават преди започването на преговорите, по време на провеждането им и след тяхното завършване.

През 2019 г. прозрачността и взаимодействието с обществеността продължиха да бъдат ключови елементи в рамките на търговската политика, за да се гарантират демокрацията, общественото доверие и отчетността.

Европейската комисия продължи да публикува систематично информация за всички етапи от търговските преговори. В тази връзка Комисията публикува предложения до Съвета относно проектодирективи за преговори по споразумения за търговски преференции³⁰, доклади за отделните кръгове от преговорите³¹, първоначални предложения на ЕС по преговорите, оценки на въздействието върху устойчивостта, както и договорените текстове, веднага след оформянето им в съгласувана консолидирана версия³². Европейската комисия също така активно се допитваше до заинтересованите страни, за да получи важен конкретен принос с цел да осъществява основана на данни търговска политика на ЕС на всички етапи. През 2019 г. Комисията проведе три големи обществени консултации по отношение на търговията³³.

Обявените мерки се основават на проактивния и прозрачен подход към търговската политика, който вече се прилага от Европейската комисия.

³⁰ Например на 18 януари 2019 г. като част от своя ангажимент за прозрачност Европейската комисия публикува изготвените от нея проектодирективи за търговските и преговори със Съединените щати едновременно с представянето им на държавите — членки на ЕС.

Вж. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/IP_19_502

³¹ На 30 януари 2019 г. бе публикуван междинен доклад за напредъка, който представи подробен преглед на състоянието на разговорите със Съединените щати досега. В доклада бе отчетена работата на изпълнителната работна група и бяха изброени редица конкретни действия в области, където регулаторното сътрудничество може да улеснява трансатлантическата търговия — като например фармацевтика, медицински изделия и киберсигурност — чрез намаляване на регулаторните пречки.

³² В тази връзка през юли 2019 г. Европейската комисия публикува текстовете на търговското споразумение между ЕС и Меркосур след постигането на договореност по него, обявена на 28 юни 2019 г., въпреки че текстовете могат да претърпят допълнителни изменения, включително вследствие на юридическата редакция. Вж. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>

³³ За повече информация относно тези три консултации вж. https://trade.ec.europa.eu/consultations/#_tab_2019

Програма „Европа за гражданите“

Програма „Европа за гражданите“, създадена за периода 2014—2020 г.³⁴, е важен инструмент, който насърчава по-доброто информиране на гражданите на ЕС, участието им в дебати и засилването на ролята им в развитието на ЕС. През 2019 г. Европейската комисия продължи да организира множество инициативи и дейности в рамките на тази програма³⁵.

Заключение

През 2019 г. Европейската комисия продължи да публикува широк спектър от информация и документи по своя инициатива и по удобен за ползване начин. Едновременно с това институцията непрекъснато се стремеше да проучва нови инструменти, с които допълнително да повиши прозрачността на основните си дейности и да включи гражданите в демократичния процес. Посочените по-горе примери представляват само няколко илюстрации на усилията на институцията да повишава прозрачността в широкия смисъл на понятието.

³⁴ Регламент (ЕС) № 390/2014 на Съвета от 14 април 2014 г. за създаване на програма „Европа за гражданите“ за периода 2014—2020 г. (Официален вестник L 115, 17 април 2014 г., стр. 3).

³⁵ За повече информация вж. https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-programmes/europe-citizens-efc-0_bg

II. Достъп до документи

През 2019 г. правото на достъп до документи, установено в член 15, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз и уредено подробно с Регламент (ЕО) № 1049/2001, продължи да бъде един от крайъгълните камъни на програмата за прозрачност на Европейската комисия.

Правото на публичен достъп до документи на институциите е свързано с демократичния характер на тези институции³⁶. В Регламент (ЕО) № 1049/2001 е отразена целта, заложена в член 1, параграф 2 от Договора за ЕС, за отбелязване „на нов етап в процеса на създаване на все по-тесен съюз между народите на Европа, в който решенията се вземат възможно най-открито и възможно най-близо до неговите граждани“³⁷. Тази цел е посочена и в член 10 от Договора за ЕС. Освен това, член 298 от Договора за функционирането на Европейския съюз предвижда, че „институциите, органите, службите и агенциите на Съюза изпълняват своите задачи с подкрепата на открита, ефикасна и независима европейска администрация“.

В тази рамка през 2019 г. Европейската комисия предостави достъп до широк спектър от документи, които са нейно притежание, в отговор на конкретни заявления, подадени въз основа на регламента. Това предоставяне на достъп допълни публикуването от институцията по нейна инициатива на големи обеми от информация и документи относно нейните различни регистри и уебстраници.

В настоящия доклад е представен общ преглед на изпълнението на регламента от страна на Европейската комисия през 2019 г. Докладът се основава на статистически данни, които са обобщени в приложение³⁸.

Статистическите данни отразяват броя на заявленията, получени през 2019 г., и предоставените отговори по тях. Освен това са уточнени статистическите данни, извлечени за предходните години, след извършването на редовни корекции в кодирането³⁹.

Както през предходните години, статистическите данни не отразяват броя на поисканите или (частично) оповестените документи, които са далеч по-многобройни. Макар че заявителите имат право да искат достъп до единичен документ, те по-често искат достъп до множество документи или дори до цели преписки, свързани с конкретна тема или процедура.

Накратко статистическите данни показват, че исканите документи са изцяло или частично оповестени в над 78 % от общо 7445 случая на етапа на първоначалните заявления, а по-широк или дори пълен достъп е предоставен в почти 53,4 % от общо

³⁶ Вж. съображение 2 в преамбюла на Регламент (ЕО) № 1049/2001.

³⁷ Вж. съображение 1 в преамбюла на Регламент (ЕО) № 1049/2001.

³⁸ Освен ако не е посочено друго, статистическите данни, представени в настоящия доклад, се основават на данните, получени от ИТ приложенията на Европейската комисия на 31 декември 2019 г., актуализирани вследствие на последващи корекции в кодирането. Процентите в описателната част на доклада са закръглени до най-близкия знак след десетичната запетая.

³⁹ По тази причина е възможно да има неголеми разлики между данните, представени в настоящия и в предходния доклад.

296 случая, преразгледани на етапа на потвърждаване на заявленията. Данните не само потвърждават откритостта на Европейската комисия, но и важността на правото на достъп до документи като част от цялостната политика на институцията по отношение на прозрачността.

Ресурси

В рамките на Европейската комисия първоначалните искания за достъп до документи се обработват децентрализирано от различни генерални дирекции и служби на Комисията. За тази задача всяка генерална дирекция и служба определя поне един правен експерт, който да изпълнява функциите на „координатор на достъпа до документи“.

В зависимост от мащаба на услугата и от броя на получените заявления координаторите на достъпа до документи обикновено се подпомагат от помощен персонал и са натоварени с координирането на проектите на отговори с отделите, които отговарят за съответните области на политиката.

Искания за потвърждаване на заявлението се разглеждат от Генералния секретариат, за да се гарантира независимо административно преразглеждане на отговора, даден на етапа на първоначалните заявления.

Специален екип в отдел „Прозрачност, управление на документи и достъп до документи“ на Генералния секретариат е натоварен изключително със задачата да гарантира координацията и еднаквото изпълнение на подробните правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1049/2001. Той се състои от няколко работещи по преписките служители и от административен помощен персонал. В допълнение към своята отговорност за преразглеждане на първоначалните отговори, отделът предоставя хоризонтални насоки, обучение и консултации на всички генерални дирекции и служби на Европейската комисия по изпълнението на регламента в тясно сътрудничество с Правната служба. Отделът също така поддържа ИТ системата на цялата Европейска комисия за обработка на първоначалните заявления и на исканията за потвърждаване на заявления за достъп до документи — GestDem, и разработва, съвместно с отдел „Цифрови решения и ефективност на процесите“ на Генералния секретариат, нова система, а именно EASE („Electronic AccesS to European Commission Documents“) („Електронен достъп до документи на Европейската комисия“).

Целта на проекта EASE е проектирането и разработването на електронно и напълно интегрирано ИТ решение за подаване и обработване на едно място на заявления за достъп до документи на Комисията. Проучванията се извършват, като се има предвид крайната цел — новата система да доведе процеса на вземане на решения в ЕС по-близо до неговите граждани и да е по-икономична от сегашната система GestDem.

През първата половина на 2019 г. екипът на проекта продължи да събира и дефинира изискванията към бизнес функционалността на новата система, което включваше организирането на работни срещи със служители, отговарящи за достъпа до документи в генералните дирекции. Освен това бяха изготвени и одобрени „Бизнес казус“ и

„Харта на проекта“ — два ключови документа за управлението на проекта, в които са изяснени целите, изискванията към бизнес функционалността и към характеристиките на бъдещата системата, както и времевата рамка и очакваните резултати.

Втората половина на 2019 г. бе запазена за анализа на бизнес функционалността на системата за управление на преписки (завършил в началото на 2020 г.), включително за събеседвания с ползватели от различни служби на Комисията.

Освен това в сътрудничество с Генерална дирекция „Информатика“ екипът на проекта започна работа по проучване, свързано с възможностите на изкуствения интелект, с цел да бъдат идентифицирани „случаи на употреба“, в които техники с използване на изкуствен интелект могат да опростят обработването на заявления за достъп до документи. Проектът, който по график следва да бъде въведен в производствен режим до началото на 2021 г., се състои от две части:

- 1) нов онлайн портал, позволяващ на гражданите i) да подават заявления за достъп до документи на Комисията и да разглеждат обобщена информация за своите заявления, ii) да обменят съобщения с Комисията и iii) да търсят вече оповестени документи и
- 2) нова система за управление на преписки, позволяваща на службите на Комисията да регистрират, разпределят и обработват заявленията за достъп до документи. Тя ще замени GestDem — ИТ системата, която понастоящем се използва за тази цел.

В заключение проектът за новата система EASE следва да осигури по-голяма прозрачност и по-тясно участие на гражданите в процеса за вземане на решения в ЕС.

Независимо от очакваните съществени развития в областта на ИТ, посочени по-горе, трайно нарастващият брой на новите заявления за достъп до документи и повишените изисквания по отношение на прозрачността подчертават необходимостта от осигуряването на достатъчно човешки ресурси за Европейската комисия. Това гарантира надлежното обработване на заявленията за достъп до документи в нормативно установените срокове и постигането на най-добри резултати за гражданите.

1. РЕГИСТРИ И ИНТЕРНЕТ САЙТОВЕ

През 2019 г. към регистъра на документите на Комисията (вж. таблица 1 от приложението) бяха добавени 18 337 нови документа, попадащи в категории C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC или SWD⁴⁰.

През 2019 г. в уебсайта „Достъп до документи“ на портала *Europa*⁴¹ бяха записани 6642 посетители и 10 112 разгледани страници (вж. таблица 2 от приложението)⁴².

⁴⁰По-конкретно, C — самостоятелни актове на Комисията; COM — законодателни предложения на Комисията и други документи, съобщавани на други институции, заедно с подготвителните документи; по тях; JOIN — съвместни актове на Комисията и върховния представител; OJ — дневен ред на заседанията на Комисията; PV — протоколи от заседанията на Комисията; SEC — документи на Комисията, които не могат да бъдат класифицирани в нито една от другите серии; SWD — работни документи на службите на Комисията.

И двете платформи продължават да бъдат полезни инструменти за търсене, които дават възможност на гражданите да участват по-отблизо и активно в процеса на вземане на решения на Европейската комисия, както и да популяризират политиката относно достъпа до документи.

2. СЪТРУДНИЧЕСТВО С ДРУГИ ИНСТИТУЦИИ, ЗА КОИТО СЕ ПРИЛАГА РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 1049/2001

Член 15, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 предвижда, че институциите разработват добри административни практики, за да се улесни упражняването на правото на достъп, гарантирано от регламента. Освен това член 15, параграф 2 предвижда създаването на междуинституционален комитет, който да проучва най-добрите практики, да разрешава евентуални спорове и да обсъжда бъдещото развитие в областта на публичния достъп до документи.

В съответствие с двете посочени по-горе разпоредби през 2019 г. Европейският парламент, Съветът на Европейския съюз и Европейската комисия продължиха да провеждат редовни технически срещи на административно равнище. В рамките на тези срещи институциите споделят опит, разработват най-добри практики и осигуряват последователното прилагане на Регламент (ЕО) № 1049/2001 в светлината на съдебната практика на Съда на Европейския съюз.

Също така на 24 септември 2019 г. Европейската комисия участва в експертен семинар, проведен от Финландското председателство на Съвета на Европейския съюз, чиято тема беше „Бъдещето на прозрачността в ЕС“. Семинарът даде възможност за провеждането на приобщаващи дискусии относно бъдещето на прозрачността не само с експерти от институциите и агенциите на ЕС, но и с представители на гражданското общество и академичната общност.

В рамките на това съвместно обсъждане на конкретни мерки за увеличаване на прозрачността през предстоящия парламентарен мандат Европейската комисия направи преглед на съдебната практика по отношение на достъпа до документи и показа как Регламент (ЕО) № 1049/2001 е преминал изпитанията на времето⁴³. Семинарът завърши с отбелязване на значителния напредък в ЕС по отношение на откритостта, и на работата, която остава да бъде свършена през следващите години⁴⁴.

⁴¹ Достъп до документи: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm

⁴² Тези данни произтичат от използването след 2018 г. на нов алгоритъм, чрез който се предоставят точни статистически данни. Следователно те не са съпоставими с данните, извлечени за годините преди 2018 г.

⁴³ Вж. Бележка на Председателството до делегациите от 9 октомври 2019 г., „Доклад на Председателството относно семинара за бъдещето на прозрачността в ЕС — 24 септември 2019 г.“, 12876/19, достъпна на адрес: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12876-2019-INIT/en/pdf>

⁴⁴ Пак там, стр. 3.

3. АНАЛИЗ НА ЗАЯВЛЕНИЯТА ЗА ДОСТЪП

3.1. Брой на заявленията (вж. таблици 3 и 4 от приложението)

▪ *Първоначални заявления*

Както е показано на графиката по-долу, през 2019 г. броят на първоначалните заявления е достигнал 7445. Този брой отразява впечатляващо увеличение от приблизително 7,7 % в сравнение с 2018 г. и от почти 11 % в сравнение с 2014 г.⁴⁵ Европейската комисия изготви 8449 отговора на първоначални заявления в сравнение със 7257 през 2018 г., което показва увеличение от почти 16,4 %.

От тези отговори на първоначални заявления 7612 са изготвени въз основа на Регламент (ЕО) № 1049/2001 (в сравнение с 6117 през 2018 г.)⁴⁶. Този брой показва увеличение от около 24,4 % за една година.. Важно е да се отбележи, че едно заявление може да се отнася до няколко документа и съответно може да доведе до няколко различни отговора. От друга страна в някои случаи няколко заявления могат да бъдат групирани заедно и да доведат до само един отговор.

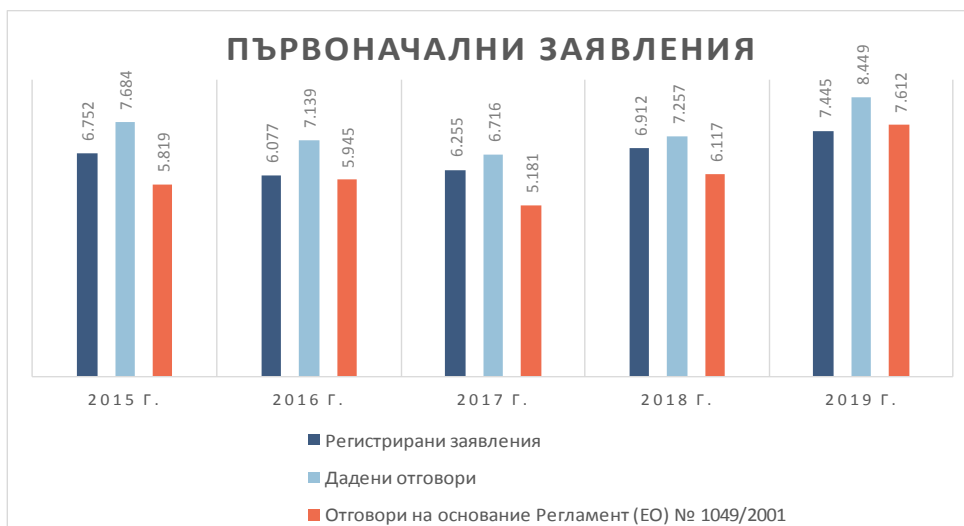
Показателят „брой дадени отговори“ според данните, извлечени от базата данни, обхваща всички видове последващи действия на Комисията включително от:

- предоставени отговори съгласно Регламент (ЕО) № 1049/2001 (включително когато няма на разположение държани документи), до
- отговори, предоставени съгласно различни правни рамки (поради съдържанието на заявлението или статута на заявителя⁴⁷ и т.н.) или дори
- Приключване на преписки вследствие на невъзможността на заявителите да представят необходимите разяснения или да изпълнят процедурните изисквания.

⁴⁵ През 2018 г. броят на първоначалните заявления възлиза на 6912, докато през 2014 г. той възлиза на 6227 (данните са извлечени от предишните годишни доклади).

⁴⁶ В зависимост от съдържанието на заявленията и статута на заявителите останалите отговори бяха изготвени в съответствие с други правни рамки (като например Кодекса за добро административно поведение, принципа на лоялно сътрудничество и т.н.).

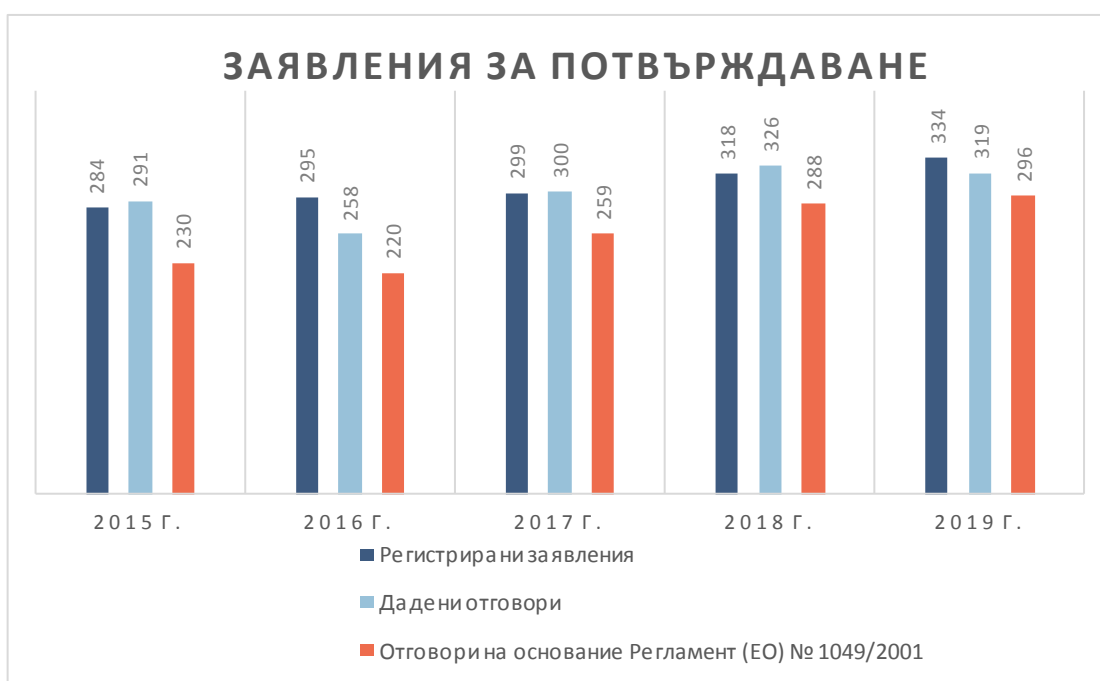
⁴⁷ Например отговори, предоставени съгласно принципа на лоялно сътрудничество с държавите членки или с други институции; отговори, изготвени въз основа на Кодекса за добро административно поведение и т.н.



- *Заявления за потвърждаване*

Що се отнася до заявленията за потвърждаване, с които се иска преразглеждане от страна на Европейската комисия на първоначални отговори с пълен или частичен отказ на достъп, техният брой през 2019 г. достига 334, което отразява увеличение от почти 5 % в сравнение с 2018 г. Данните потвърждават трайната възходяща тенденция, наблюдавана от 2016 г. насам.

Европейската комисия изготви 319 отговора, 296 от които бяха изготвени въз основа на Регламент (ЕО) № 1049/2001. Въпреки че този брой представлява неоголямо увеличение с 2,8 % от 288⁴⁸, той показва едно по-значително нарастване с около 8,8 % от 2014 г., както е показано на графиката по-долу.



⁴⁸ Пак там.

3.2. Разпределение на заявленията по генерални дирекции/служби на Европейската комисия (вж. таблица 5 от приложението).

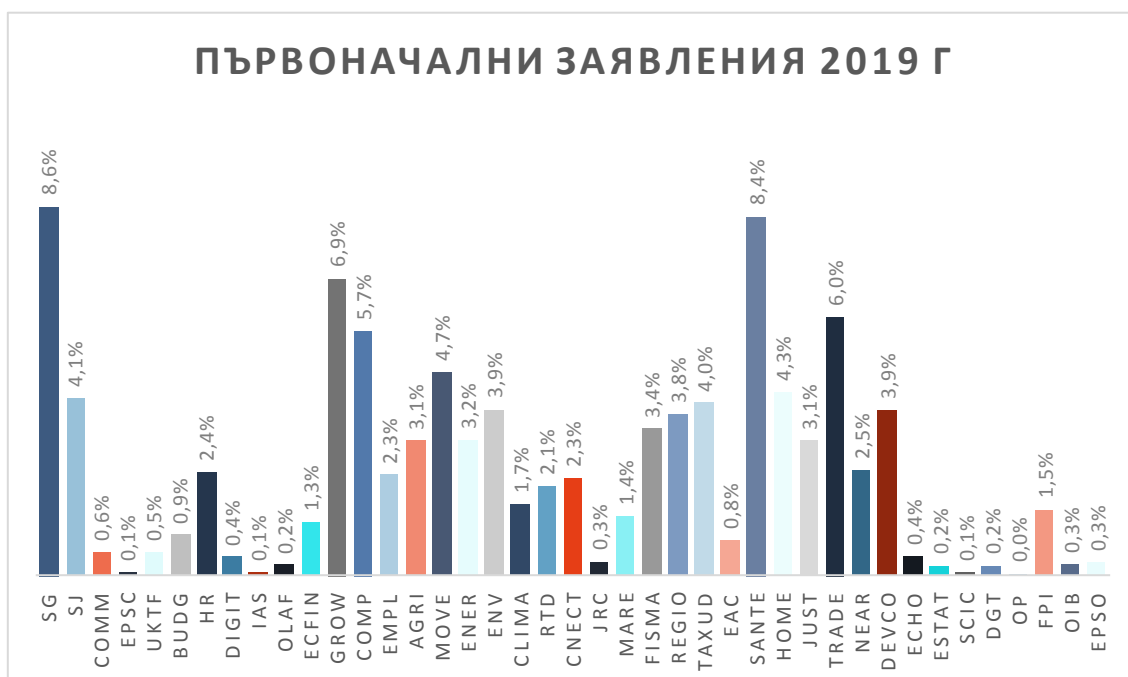
- *Първоначални заявления*

През 2019 г. *Генералният секретариат*⁴⁹ получи най-голям дял от първоначалните заявления (8,6 %).

На следващо място с малка разлика е *Генерална дирекция „Здравеопазване и безопасност на храните“*⁵⁰, с 8,4 % от първоначалните заявления. Въпреки неголемия спад в сравнение с предходната година (когато същата генерална дирекция получи най-голям дял от първоначалните заявления —11 %), тази стойност показва трайния интерес на заявителите към свързаните със здравеопазването въпроси.

На следващо място са *Генерална дирекция „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“*⁵¹ (6,9 %), *Генерална дирекция „Търговия“* (6 %), *Генерална дирекция „Конкуренция“*⁵² (5,7 %), *Генерална дирекция „Мобилност и транспорт“*⁵³ (4,7 %), *Генерална дирекция „Миграция и вътрешни работи“*⁵⁴ (4,3 %), *Правната служба*⁵⁵ (4,1 %) и *Генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз* (4 %).

Делът на всяка от останалите служби на Европейската комисия възлиза на по-малко от 4 % от всички първоначални заявления.



⁴⁹ Посочен като „SG“ в двете графики по-долу.

⁵⁰ Посочена като „SANTE“ в двете графики по-долу.

⁵¹ Посочена като „GROW“ в графиките по-долу.

⁵² Посочена като „COMP“ в графиките по-долу.

⁵³ Посочена като „MOVE“ в графиките по-долу.

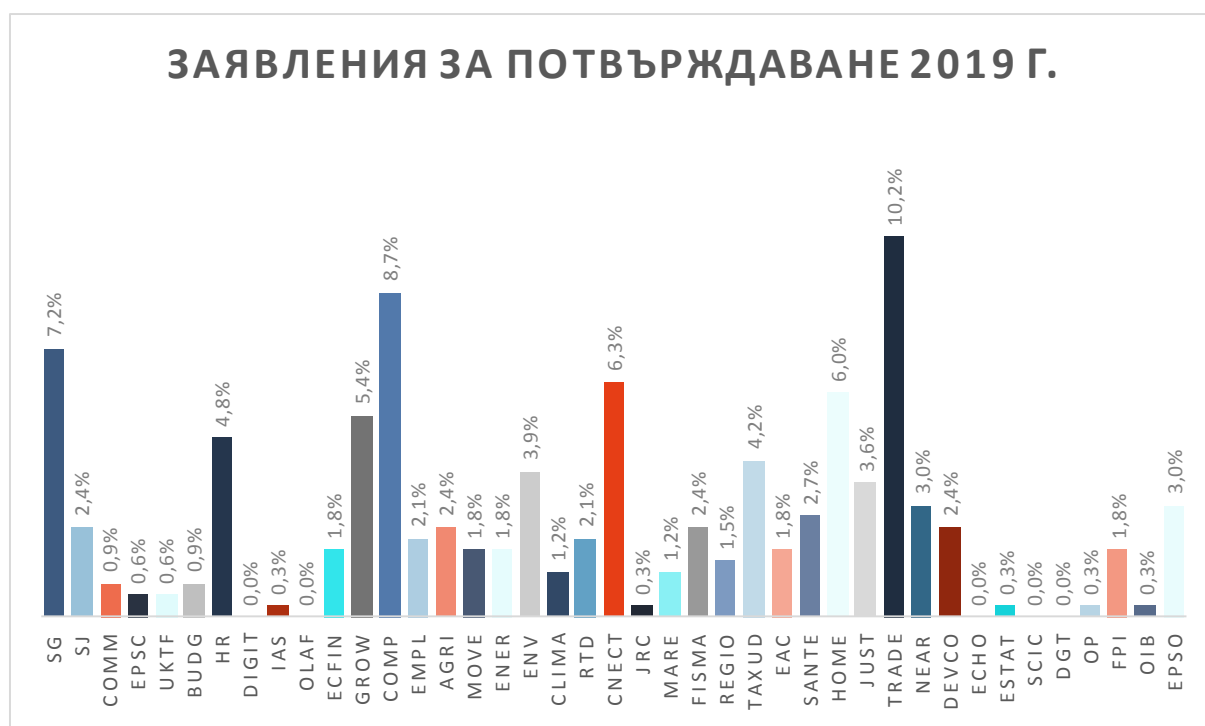
⁵⁴ Посочена като „HOME“ в графиките по-долу.

⁵⁵ Посочена като „SJ“ в графиките по-долу.

- *Заявления за потвърждаване*

Най-големият дял на заявленията за потвърждаване, получени от Генералния секретариат през 2019 г., произлизат от първоначалните отговори, изготвени от *Генерална дирекция „Търговия“* (10,2%). На следващо място е *Генерална дирекция „Конкуренция“*, която *въпреки това отбелязва нетно намаляване на заявленията за потвърждаване, подадени във връзка с нейните първоначални отговори през последните три години* (8,7% през 2019 г. в сравнение с 13,8% през 2018 г. и 19,7% през 2017 г.). След тази генерална дирекция се нареждат *Генералният секретариат* (7,2%) и *Генерална дирекция „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“* (6,3%). Важно е да се отбележи, че делът на *Генерална дирекция „Здравеопазване и безопасност на храните* при заявленията за потвърждаване е намалял рязко от 7,9% през 2018 г. на 2,7%.

Първоначалните отговори на *Генерална дирекция „Миграция и вътрешни работи“* и на *Генерална дирекция „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“* са били предмет на 6% и съответно на 5,4% от всички заявления за потвърждаване. Делът на първоначалните отговори, предоставени от *останалите служби на Европейската комисия*, възлиза на по-малко от 5% от исканията за потвърдително преразглеждане за всяка служба.



3.3. Социално-професионална категория на заявителите (таблица 6 от приложението)

Заявителите могат да посочват своята социално-професионална категория във формуляра за заявление на уебсайта Eurora, като изберат една от следните девет

категории: гражданин, научен работник, юрист, журналист, неправителствена организация, дружество, член на Европейския парламент, органи на поднационално или национално равнище⁵⁶.

За статистически цели категорията „граждани“ обхваща заявителите, които са я посочили като своя категория и също така се присвоява по подразбиране на заявителите, които не са посочили нито една социално-професионална категория.

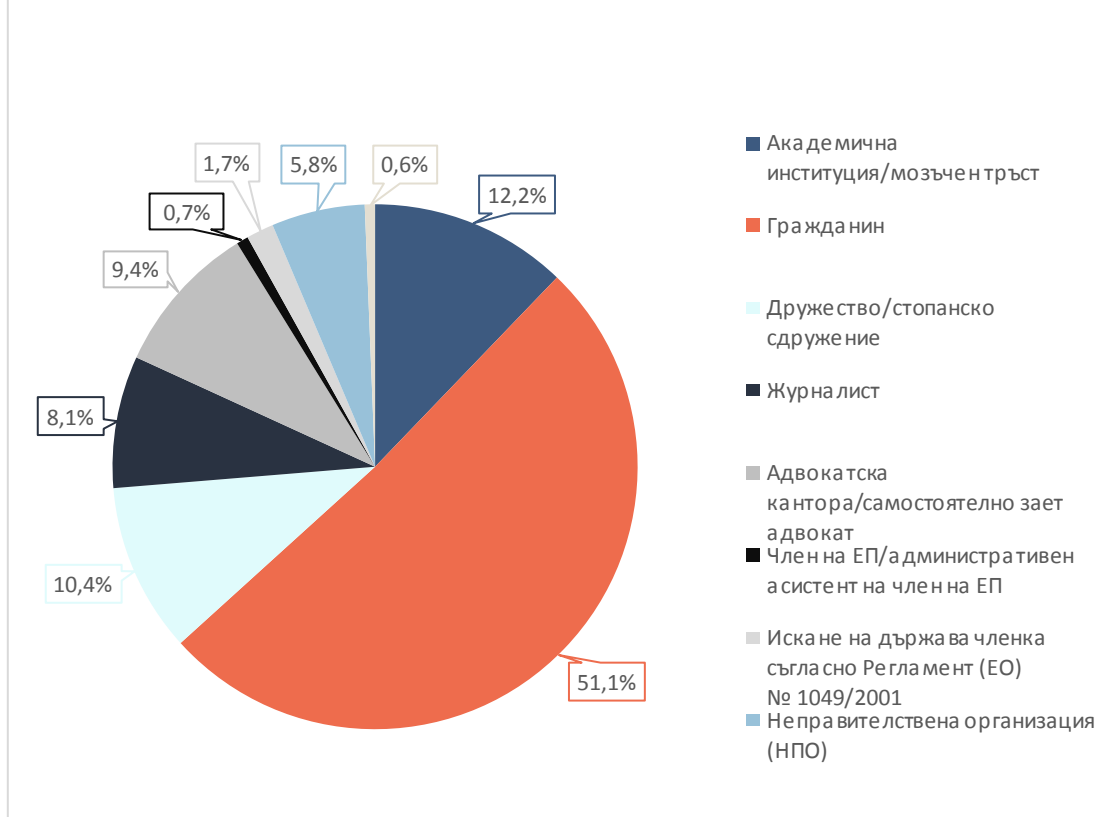
- *Първоначални заявления*

Както през предходните години, през 2019 г. повечето първоначални заявления са подадени от *граждани*. Заявителите от тази категория са подали приблизително 51,1 % от заявленията.

На второ място сред най-активните заявители, което през 2018 г. бе заето от *търговските дружества*, през 2019 г. отново са *академичните институции и мозъчните тръстове* (както и през 2017 г.) с 12,2 % от първоначалните заявления. Въпреки това, *търговските дружества* се нареждат плътно след тях с 10,4 % от първоначалните заявления. Както и през предходните години, големи групи заявители остават *практикуващите юристи и журналистите* (съответно с 9,4 % и 8,1 %). *Неправителствените организации* са единствената друга категория заявители с над 5 % от първоначалните заявления. Далеч зад тях се нареждат останалите категории, всяка от тях с под 2 % от първоначалните заявления.

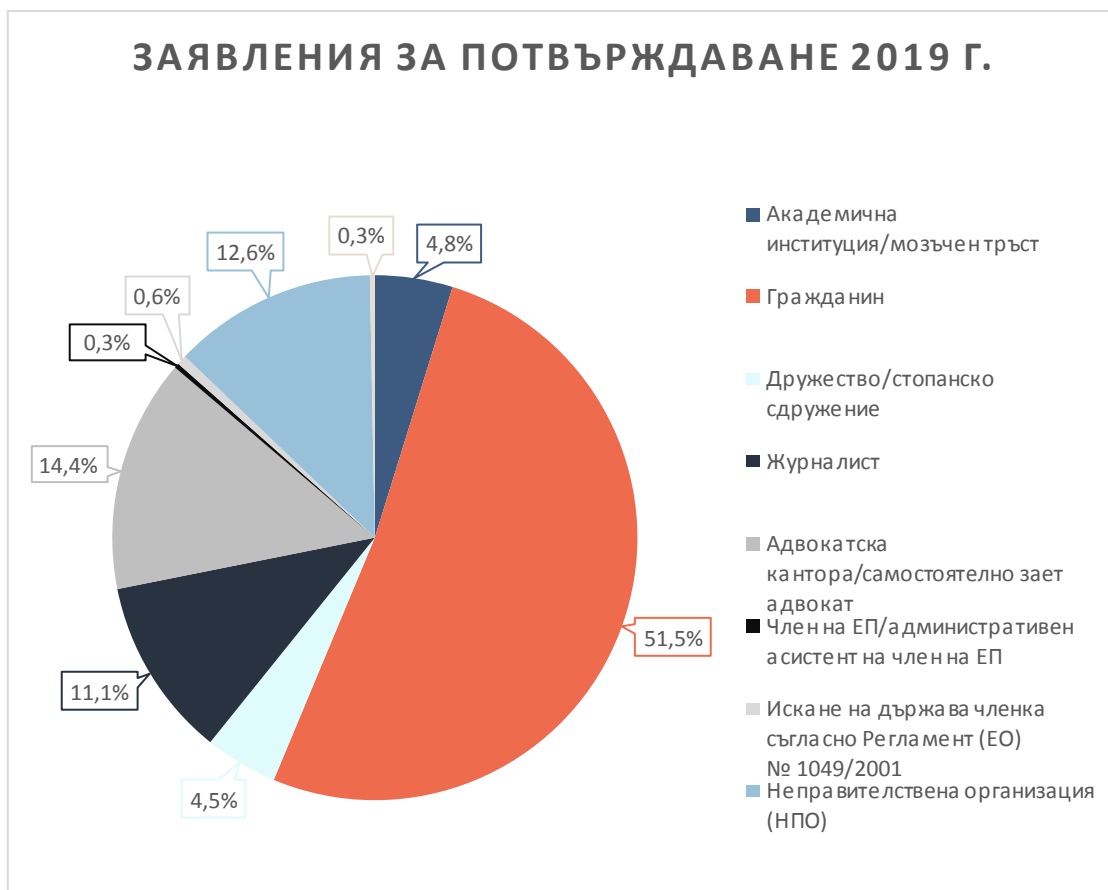
⁵⁶ Последната категория е нова и е въведена през 2018 г., с цел да се отрази фактът, че националните органи на държавите членки имат право да подават заявления за достъп до документи в рамките на Регламент (ЕО) № 1049/2001.

ПЪРВОНАЧАЛНИ ЗАЯВЛЕНИЯ 2019 Г.



▪ Заявления за потвърждаване

През 2019 г. повечето заявления за потвърждаване са подадени от *граждани* с дял почти 51,5 % от всички заявления (в сравнение с 36,2 % през 2018 г. и 24,7 % през 2017 г.). На второ място се нареждат *практикуващите юристи* с голям брой подадени заявления за потвърждаване, възлизащи на поне 14,4 %. Третото място се заема от *неправителствените организации*, които са подали 12,6 % от заявленията за потвърждаване, непосредствено следвани от *журналистите* с приблизително 11,1 % от заявленията за потвърждаване. Далеч зад тях се нареждат *академичните институции и мозъчните тръстове* (4,8 %), *търговските дружества* (4,5 %) и останалите категории — всяка от тях с под 1 % от първоначалните заявления.



3.4. Географски произход на заявителите (таблица 7 от приложението)

- *Първоначални заявления*

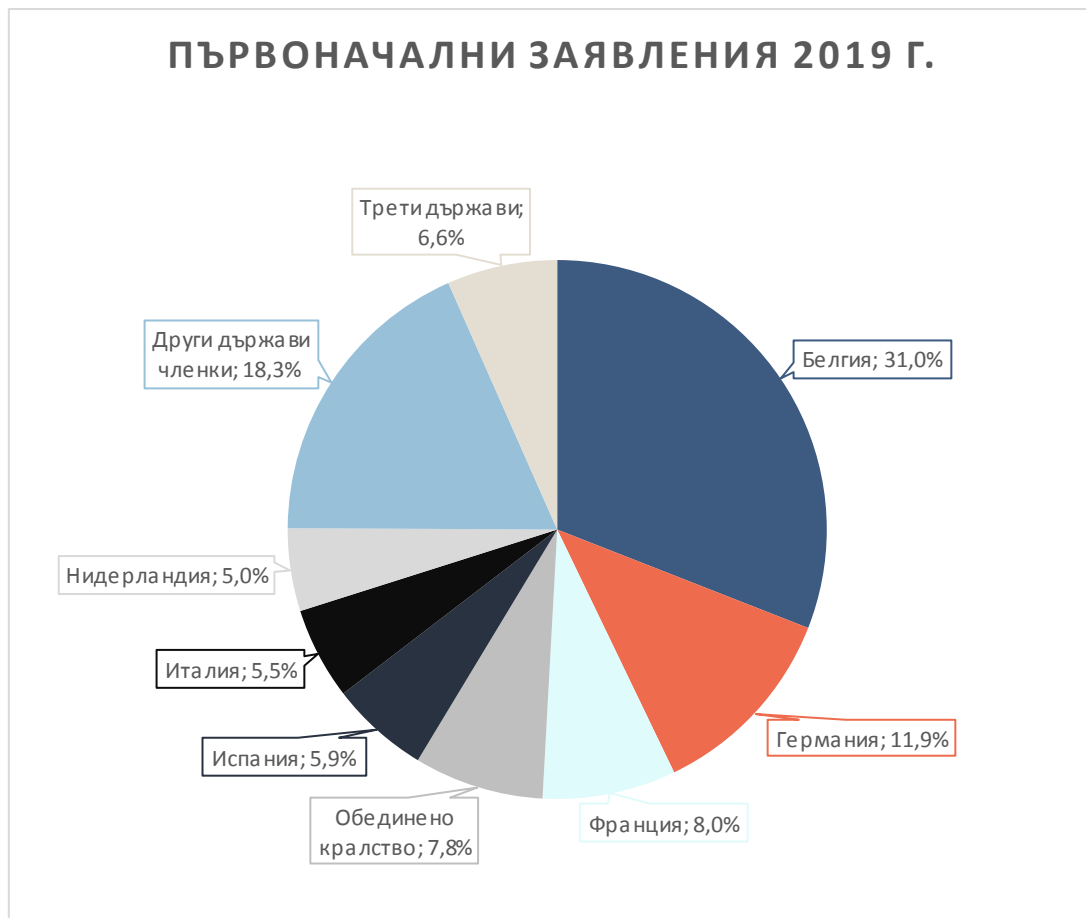
По отношение на географското разпределение на първоначалните заявления през 2019 г., изглежда че заявленията с произход от Белгия (31 %), Германия (11,9 %) и Франция (8 %) заедно формират повече от половината от заявленията, получени от Комисията.

Докато Белгия и Германия са исторически две от основните държави на произход на заявленията за достъп до документи, един по-рано много активен заявител — Обединеното кралство, се нарежда на четвърто място, продължавайки тенденцията на значително и трайно намаляване на броя на първоначалните заявления от 2017 г. насам. В действителност през 2019 г. едва 7,8 % от първоначалните заявления бяха с произход от Обединеното кралство в сравнение с 9,2 % през 2018 г. и 15,2 % през 2017 г.

Петото място заема Испания с 5,9 % от първоначалните заявления, плътно следвана от Италия (5,5 %) и Нидерландия (5 %). Заявленията с произход от останалите 21 държави членки възлизат на по-малко от 3 % за всяка държава членка.

Продължава упражняването на правото на достъп до документи и от заявителя, които пребивават или чието седалище според учредителния акт е в трета държава. Техните

първоначални заявления потвърждават тенденцията на слабо понижение, наблюдавана през последните години, като възлизат на приблизително 6,6 % през 2019 г. в сравнение с 5,3 % през 2018 г. и приблизително 5 % през 2017 г.



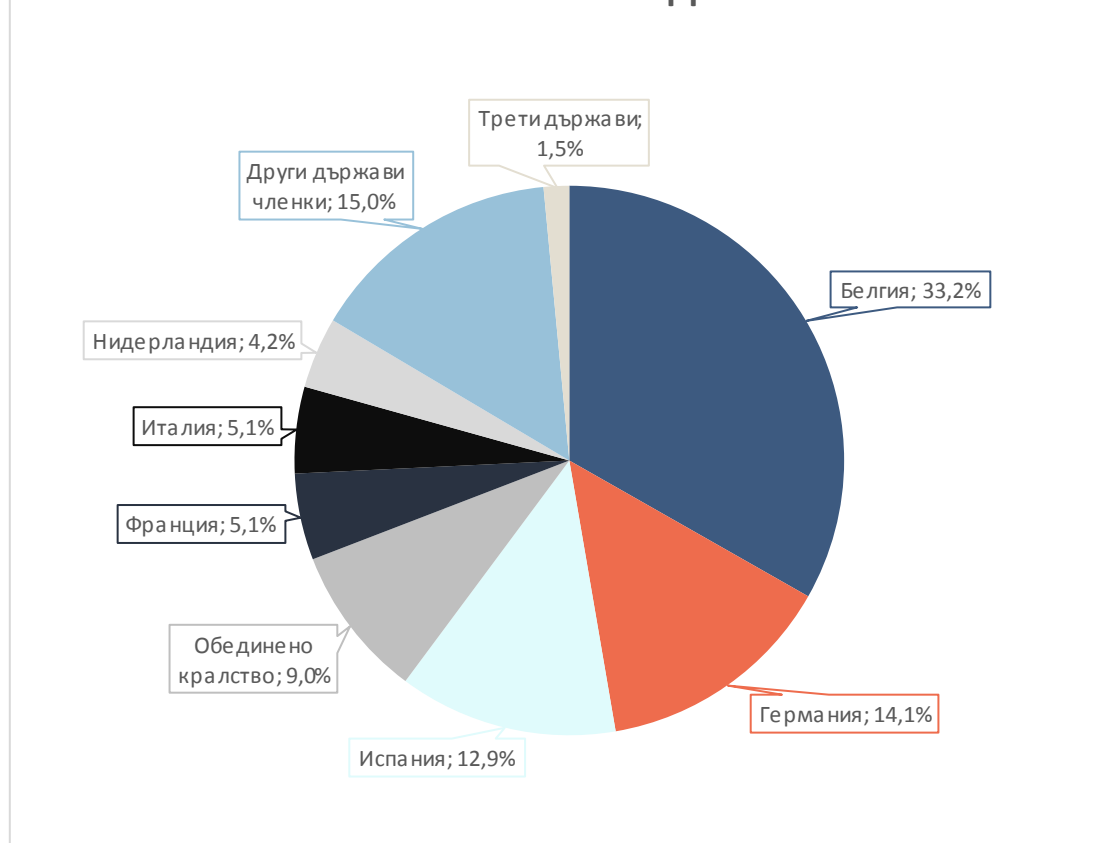
▪ *Заявления за потвърждаване*

Що се отнася до географското разпределение на заявленията за потвърждаване, както през предходните години, най-голям дял със значителна преднина продължават да имат заявленията на заявители от Белгия (въпреки нетното намаление на тези заявления до 33,2 % спрямо 45,9 % през 2018 г.), следвани от заявленията от Германия (14,1 %), Испания (12,9 %) и Обединеното кралство (9 %).

Франция и Италия (и двете с 5,1 %) и Нидерландия (с 4,2 %) са единствените други държави членки, от които произхождат повече от 4 % от заявленията. Заявленията с произход от останалите 21 държави членки съставляват 3 % или по-малко за всяка от тях.

На последно място броят на заявленията за потвърждаване от заявители с местожителство или седалище в трета държава продължава тенденцията на слабо понижение, наблюдавана през последните две години, съставлявайки 1,5 % от всички заявления (спрямо 2,2 % през 2018 г. и 3,6 % през 2017 г.).

ЗАЯВЛЕНИЯ ЗА ПОТВЪРЖДАВАНЕ 2019 Г.



4. ПРИЛАГАНЕ НА РЕЖИМ НА ИЗКЛЮЧЕНИЯ ЗА ПРАВОТО НА ДОСТЪП

Правото на достъп, предвидено в Регламент (ЕО) № 1049/2001, е предмет на редица специални изключения, които са установени в член 4 от регламента. Всеки отказ, независимо дали е пълен или частичен, трябва да бъде обоснован с най-малко едно от тези изключения.

4.1. Видове предоставен достъп (таблици 8 и 9 от приложението)

- *Етап на първоначални заявления*

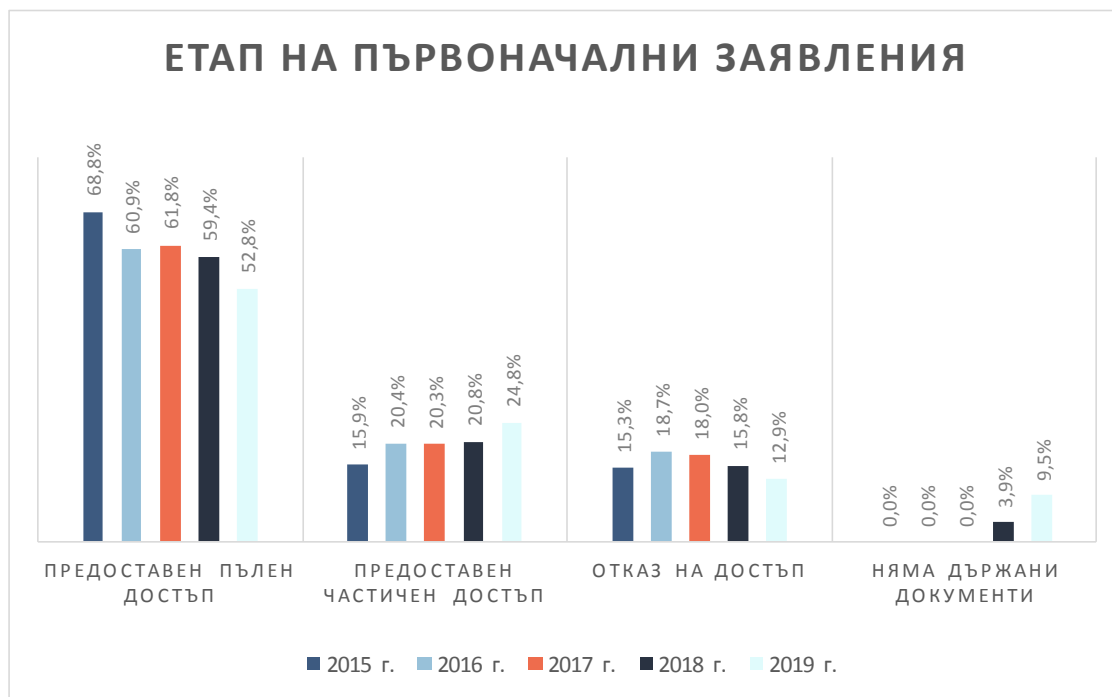
През 2019 г. пълен или частичен достъп до документи е предоставен на етапа на първоначалните заявления в над 77,6 % от случаите (което показва неголямо намаление от 2018 г. насам, когато този показател достига 80,2 %).

Делът на напълно положителните отговори отбелязва неголямо понижение от 59,4 % през 2018 г. на 52,8 % през 2019 г. Делът на частично положителните отговори обаче отново потвърди тенденцията на неголямо, но трайно увеличение, която се наблюдава от 2017 г. насам (от 20,3 % през 2017 г. на 20,8 % през 2018 г. и 24,8 % през 2019 г.).

Едновременно с това продължава неголямото, но трайно намаляване на случаите с напълно отказан достъп, наблюдавано от 2016 г. насам (около 12,9 % от общия брой

първоначални заявления спрямо 15,8 % през 2018 г. и съответно 18 % и 19 % през 2017 г. и 2016 г.).

Освен това през 2019 г. се наблюдава рязко увеличение на случаите, в които поисканите документи не съществуват или не се държат от институцията (9,5 % от първоначалните заявления спрямо 3,9 % през 2018 г.).



- *Етап на потвърждаване на заявленията*

През 2019 г. 30,1 % от първоначалните отговори, оспорени със заявления за потвърждаване, бяха потвърдени на етапа на потвърждаване на заявленията (в сравнение с 41,7 % през 2018 г. и 52,9 % през 2017 г.). 53,4 % от първоначалните отговори бяха изцяло или частично отменени (спрямо 40,6 % през 2018 г.).



4.2. Позоваване на изключения за правото на достъп⁵⁷ (таблица 10 от приложението)

4.2.1. Етап на първоначални заявления

През 2019 г. защитата на частния живот и личната неприкосновеност продължи⁵⁸ да бъде изключението, на което Европейската комисия се позовава най-често, за да даде (пълнен или частичен) отказ на достъп на етапа на първоначални заявления. Това изключение е посочено в поне 41,1 % от отказите, в сравнение с 34,5 % през 2018 г. и почти 31,4 % през 2017 г. Както и през предходните години голяма част от частичните откази се дължат на необходимостта да се заличават имената на членовете на персонала без ръководни функции или на представителите на трети страни, които фигурират в документите, в съответствие с приложимото законодателство за защита на данните.

Второто най-често използвано изключение се отнася до защитата на *търговските интереси*⁵⁹. Над 15 % от пълните или частичните откази на достъп се позовават на това изключение⁶⁰.

Третото място сред най-често използваните изключения вече не се заема от изключението, целящо защита на *процес на вземане на решения, който е в ход*, а от изключението, свързано със защита на *целите на дейности по инспектиране, проверки и одит*⁶¹, на чието основание са постановени 13,4 % от отказите⁶².

⁵⁷ Въз основа на член 4 от Регламент (ЕО) № 1049/2001.

⁵⁸ Това изключение е предвидено в член 4, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 1049/2001.

⁵⁹ Това изключение е предвидено в член 4, параграф 2, първо тире от Регламент (ЕО) № 1049/2001.

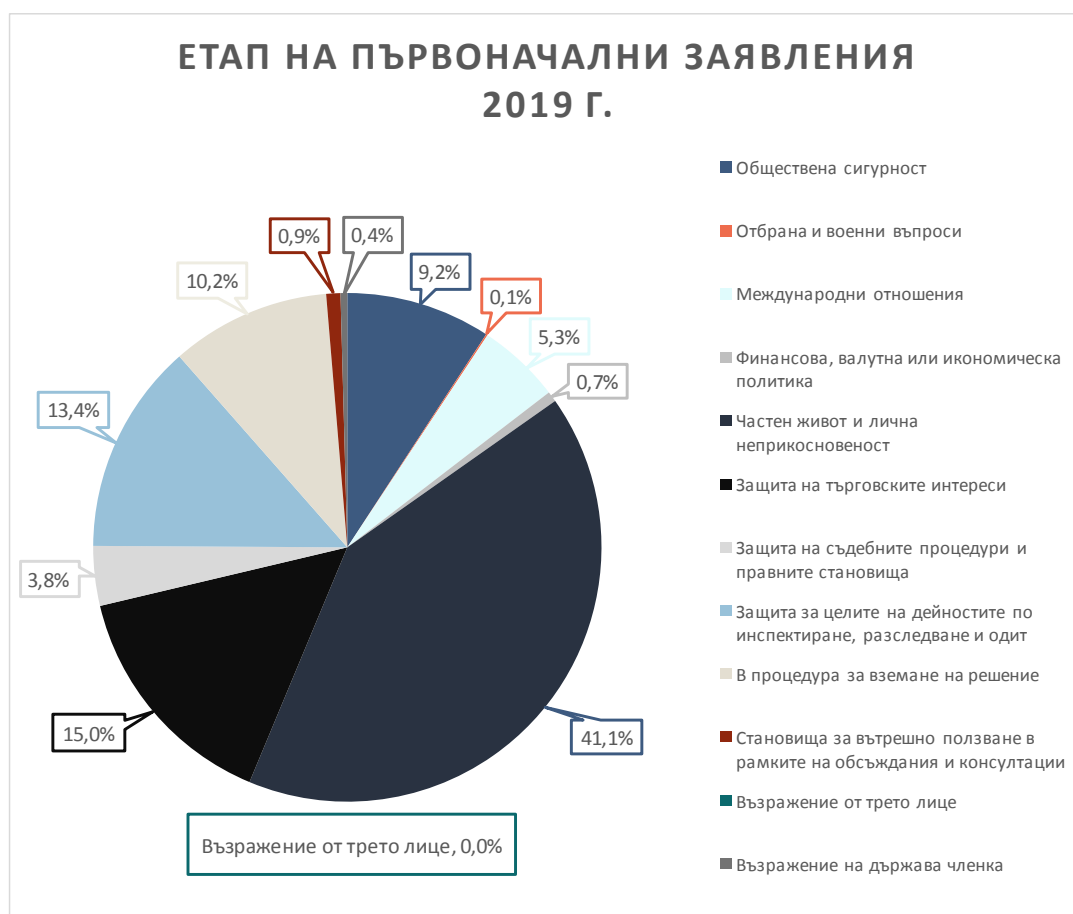
⁶⁰ В сравнение с 15,4 % през 2018 г. и 16,8 % през 2017 г.

⁶¹ Това изключение е предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент (ЕО) № 1049/2001.

Изключението, целящо защита на *процес на вземане на решения, който е в ход*⁶³, се нарежда на следващо място, като е използвано в 10,2 % от случаите⁶⁴.

Относителното използване на изключението за *защита на обществената сигурност*⁶⁵ отбелязва неголямо, но трайно увеличение (от 5,4 % през 2017 г. на почти 8,8 % през 2018 г. и 9,2 % през 2019 г.).

Изключението, предвиждащо защитата на *международните отношения*⁶⁶, е посочено в 5,3 % от случаите⁶⁷, а всяко от останалите изключения, предвидени в Регламент (ЕО) № 1049/2001, е посочено от институцията в по-малко от 4 % от частичните или пълните откази на достъп до поисканите документи на етапа на първоначалните заявления.



4.2.2. Етап на потвърждаване на заявленията

Независимо от известното намаляване на използването на изключението, свързано със защитата на *целите на дейности по инспектиране, разследване и одит*, през 2019 г. това изключение отново беше най-често използвано като основание за

⁶² В сравнение с 12,7 % през 2018 г. и 17,7 % през 2017 г.

⁶³ Това изключение е предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент (ЕО) № 1049/2001.

⁶⁴ В сравнение с 15,1 % през 2018 г. и 16,3 % през 2017 г.

⁶⁵ Това изключение е предвидено в член 4, параграф 1, първо тире от Регламент (ЕО) № 1049/2001.

⁶⁶ Това изключение е предвидено в член 4, параграф 1, трето тире от Регламент (ЕО) № 1049/2001.

⁶⁷ В сравнение с 5,8 % през 2018 г., 4 % през 2017 г. и 3,4 % през 2016 г., което показва неголямо, но трайно увеличение на използването на това изключение от Европейската комисия.

потвърждаването на (пълния или частичен) отказ за предоставяне на достъп, с дял от 24,3 % от случаите (спрямо 30,6 % през 2018 г. и почти 35 % през 2017 г.)

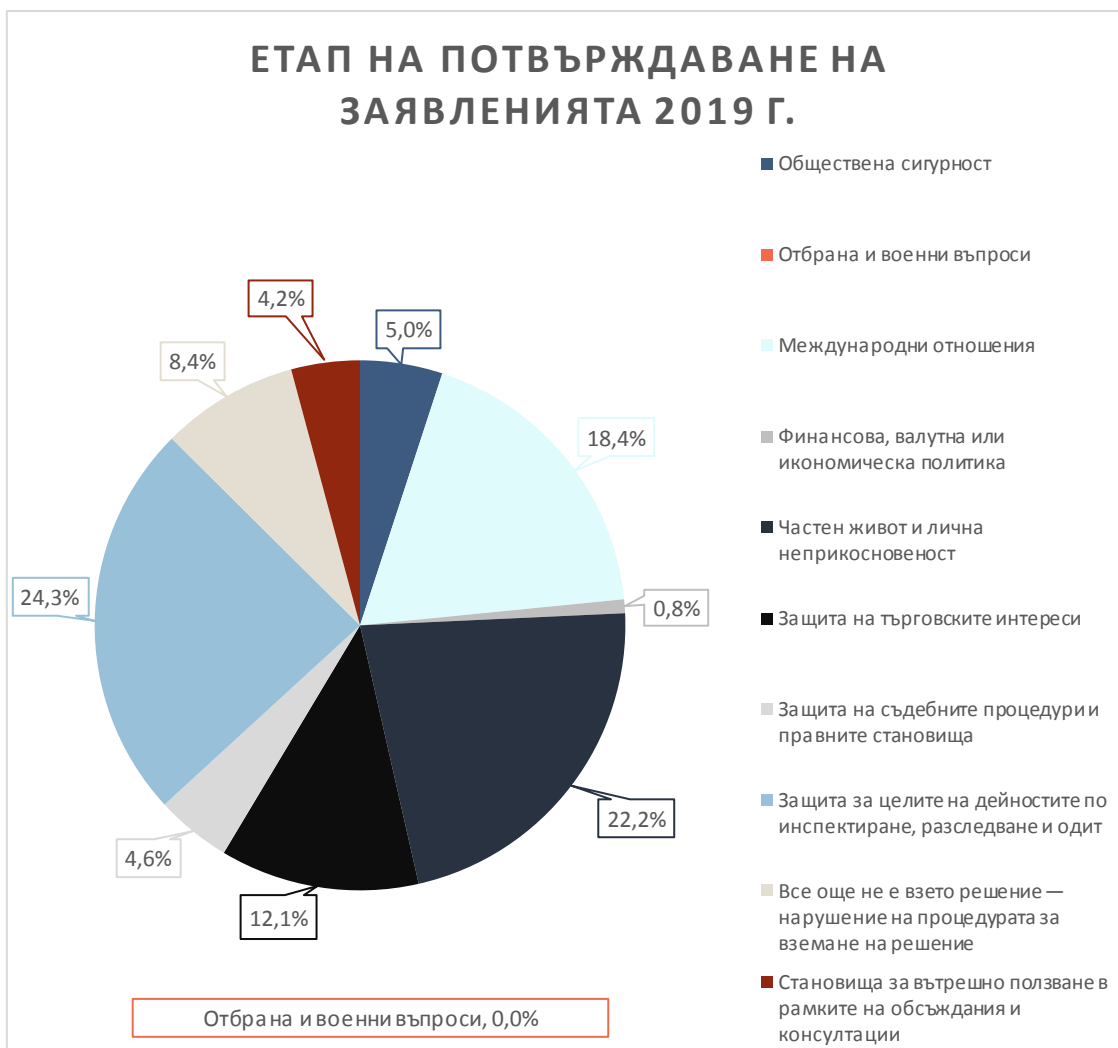
Второ място заема изключението за защита на *частния живот и личната неприкосновеност* (22,2 % в сравнение с 25 % през 2018 г. и почти 26,1 % през 2017 г.).

Третото място през 2019 г. зае изключението за защита на обществения интерес във връзка с *международните отношения* с 18,4 % (в сравнение с 5,6 % през 2018 г. и почти 4 % през 2017 г.).

Изключението за защита на *търговските интереси* бива посочвано все по-рядко (12,1 % през 2019 г. в сравнение с 12,5 % през 2018 г. и 13,2 % през 2017 г.), което го поставя на четвърто място и потвърждава трайното намаление по отношение на използването му, наблюдавано от 2016 г. насам (когато на това основание са отхвърлени 15,9 % от заявленията за потвърждаване).

Изключението за защита на *процеса на вземане на решения на институцията, който вече в ход*, е на пето място, като процентът на използването му е 8,4 %. Тази стойност потвърждава тенденцията, отбелязана в предишния доклад, от която може да се предположи, че това изключение се използва все по-рядко (през 2018 г. неговият дял вече беше спаднал на 10,8 % от близо 12,2 % през 2017 г. и 20,2 % през 2016 г.).

Следващите изключения, използвани най-често от институцията, са тези за защита на обществения интерес по отношение на *обществената сигурност* и *на съдебни процедури и правни становища* (с 5 % и съответно 4,6 %).



5. ПОДАДЕНИ ЖАЛБИ ПРЕД ЕВРОПЕЙСКИЯ ОМБУДСМАН

През 2019 г. Европейският омбудсман приключи разглеждането на 42 жалби във връзка с обработването на заявления за достъп до документи от Европейската комисия⁶⁸. За сравнение, през предходните три години Европейският омбудсман е приключвал по-малък брой жалби (по-конкретно 29 през 2018 г., 25 през 2017 г. и 21 през 2016 г.).

Европейският омбудсман установи случаи на лошо управление едва в шест от преписките⁶⁹.

През 2019 г. Европейският омбудсман започна 32 нови проучвания, които се отнасят до основната и субсидиарната част на жалбата, в сравнение с 29 през 2018 г., 25 през 2017 г. и 12 през 2016 г.

Тези статистически данни потвърждават наблюдаваното от 2017 г. насам значително увеличение на броя на новите проучвания⁷⁰ и отразяват по-голямата важност, която Европейският омбудсман отдава на тази област на работа⁷¹.

⁶⁸ Статистическите данни се отнасят до разглеждани от Европейския омбудсман преписки за всички служби на Европейската комисия, с изключение на Европейската служба за борба с измамите.

⁶⁹ Това са по-конкретно следните преписки: 1302/2017, 1632/2018, 1227/2017, 2134/2018, 195/2017 и 1708/2015.

Тази важност допълнително се илюстрира от т.нар. „ускорена процедура“ за подаване на жалби във връзка с достъпа до документи, която Европейският омбудсман започна да прилага през 2018 г. В съответствие с тази нова процедура Европейският омбудсман се е ангажирал да решава дали да започне проучване в рамките на пет работни дни, както и да приема решения относно жалбите във връзка с достъпа до документи в рамките на 40 работни дни от получаването им⁷².

Ако установи, че Европейската комисия неправилно е отказала достъп до поискания документ (поисканите документи), Европейският омбудсман може да препоръча на Комисията да предостави пълен или частичен достъп до съответните документи.

Препоръките не са обвързващи за институцията. Ако обаче институцията не изпълни дадените препоръки, Европейският омбудсман може да отнесе въпроса до Европейския парламент със специален доклад.

На последно място не много увеличеният брой на подадените жалби и на проучванията обхваща съвсем малка част от общия брой на заявленията за достъп до документи, обработвани от Европейската комисия.

6. СЪДЕБЕН КОНТРОЛ

През 2019 г. съдилищата на ЕС доразвиха в рамките на различни съдебни производства натрупаната до момента значителна съдебна практика, свързана с достъпа до документи на институциите на ЕС. Новата съдебна практика в голяма степен потвърждава практиката на Комисията по отношение на Регламент (ЕО) № 1049/2001 и ще продължи да направлява нейната работа в това отношение.

6.1. Съдът на Европейския съюз

През 2019 г. Съдът на ЕС постанови не по-малко от пет решения по жалби, в които Европейската комисия е страна в производството, относно правото на публичен достъп до документи съгласно Регламент (ЕО) № 1049/2001, в сравнение с едно решение през 2018 г.⁷³

В рамките на тези пет решения Съдът на ЕС изясни проблеми, простиращи се от процесуални аспекти до материалноправни въпроси, които произтичат от прилагането на Регламент (ЕО) № 1049/2001.

6.1.1. Разяснения на някои материалноправни норми

Две от петте решения, постановени от Съда на ЕС през 2019 г. във връзка с изпълнението на Регламент (ЕО) № 1049/2001, се отнасят до прилагането на *общата*

⁷⁰ Вж. „Годишен доклад относно достъпа до документи за 2017 г.“, *op.cit.* стр. 11.

⁷¹ Вж. също „Годишен доклад относно достъпа до документи за 2018 г.“, *op.cit.*

⁷² <https://www.ombudsman.europa.eu/en/letter/en/89730>.

⁷³ По-конкретно: определение от 30 януари 2019 г. по дело *Verein Deutsche Sprache eV/Европейска комисия*, С-440/18Р, ЕУ:С:2019:77; решение от 13 септември 2019 г. по дело *AlzChem AG/Европейска комисия*, С-666/17Р, ЕУ:С:2019:196; определение от 21 май 2019 г. по дело *P Anikó Pint/Европейска комисия*, Т-770/18, ЕУ:Т:2019:436; определение от 6 ноември 2019 г. по дело *Hércules Club de Fútbol, SAD/Европейска комисия*, С-332/19 Р, ЕУ:С:2019:948 и определение от 17 декември 2019 г. по дело *Rogesa Roheisengesellschaft Saar mbH/Европейска комисия*, С-568/18Р, ЕУ:С:2019:1092.

презумпция за поверителност по отношение на документите, които са част от *досиета за държавна помощ*⁷⁴.

Съдът на ЕС потвърди, че оповестяването на документи от административните досиета на Комисията по процедури за контрол на държавната помощ по принцип уврежда защитата на целите на дейности по инспектиране, разследване и одит по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент (ЕО) № 1049/2001.

Институцията може да прилага общата презумпция за поверителност дори само на основание, че поисканите документи са част от административно досие за държавна помощ⁷⁵. Следователно защитените документи „не попадат в обхвата на задължението за оповестяване, изцяло или частично, на тяхното съдържание“⁷⁶.

Тази обща презумпция е приложима също така независимо от i) броя на поисканите документи, ii) от това дали заявителят е посочил конкретно съответните документи⁷⁷ или iii) от това дали тези документи имат „предшестващ характер“ спрямо официалното започване на съответното разследване за държавна помощ⁷⁸.

Посочената обща презумпция обаче е оборима и не изключва възможността за оповестяване на някои конкретни документи от досието за държавна помощ, намиращо се в Комисията⁷⁹. Тежестта на доказване се носи от заявителя независимо от възможните трудности за представянето на доказателствата, необходими за оборване на презумпцията⁸⁰. В това отношение е важно да се отбележи, че дори ако исканите документи засягат пряко и конкретно заявителя, това обстоятелство не е достатъчно за оборване на посочената обща презумпция⁸¹.

Съдът на ЕС потвърди също така, че документите, отнасящи се до *процедурите по системата „EU Pilot“*, също са предмет на общата презумпция за недопускане на оповестяването поради връзките им с наказателните процедури, които тези документи предшестват, подготвят или избягват⁸².

Горепосочените общи презумпции, потвърдени от Съда на ЕС, не изключват правото на заинтересованата страна да приведе доказателства за съществуването на *по-висш обществен интерес*, който обосновава оповестяването на исканите документи.

В тази връзка Съдът на ЕС поясни, че такъв интерес не може да бъде установен на основание, че документите дават на заявителя възможност да представи по-убедителни аргументи в подкрепа на свой иск за отмяна⁸³, да изготви иск или да представи

⁷⁴ По-конкретно, това са решението от 13 март 2019 г. по дело *AlzChem AG/Европейска комисия* и определението от 6 ноември 2019 г. по дело *Hércules Club de Fútbol, SAD/Европейска комисия, op.cit.*

⁷⁵ Вж. решение от 13 септември 2019 г. по дело *AlzChem AG/Европейска комисия, op.cit., точка 32.*

⁷⁶ Пак там, точка 70.

⁷⁷ Пак там, точка 31.

⁷⁸ Пак там, точка 34.

⁷⁹ Пак там, точка 38.

⁸⁰ Пак там, точка 39.

⁸¹ Определение от 6 ноември 2019 г. по дело *Hércules Club de Fútbol, SAD/Европейска комисия, op.cit., точка 7.*

⁸² Определение от 21 май 2019 г. по дело *P Anikó Pint/Европейска комисия, op.cit. точка 12.*

⁸³ Решение от 13 септември 2019 г. по дело *AlzChem AG/Европейска комисия, op.cit. точка 56.*

доказателства пред националните съдилища⁸⁴, или да упражни правото си на защита в наказателна процедура, отнасяща се до държавна помощ⁸⁵. Поради това всяко от тези основания се квалифицира като частен интерес.

Накрая Съдът на ЕС потвърждава своята установена практика, съгласно която административната дейност на Комисията не изисква толкова широк достъп до документи, колкото изисква нейната законодателна дейност⁸⁶.

6.1.2. Разяснения на някои процесуални правила

На първо място Съдът на ЕС потвърди презумпцията за законосъобразност на декларацията, с която институцията заявява, че исканите документи не съществуват⁸⁷. Съдът на ЕС постанови, че посочената презумпция i) се прилага дори за декларации с общ характер (които не се отнасят до конкретни и идентифицирани документи)⁸⁸ и ii) не може да бъде оборена единствено с твърдението, че ако съществуващи документи липсват, това би представлявало явно несъответствие с надлежната административна практика⁸⁹.

На второ място Съдът на ЕС потвърди, че след оповестяването на поисканите документи заявителят по принцип вече няма интерес в отмяната на решението, което е обжалвано и не е оттеглено официално дори след образуването на съдебно производство⁹⁰. Продължаването на интереса предполага вероятност от повтаряне на незаконосъобразността в бъдеще, независимо от конкретните обстоятелства по случая, и подлежи на преценка *in concreto*⁹¹.

6.2. Общият съд

През 2019 г. Общият съд постанови девет решения във връзка с правото на достъп до документи съгласно Регламент (ЕО) № 1049/2001 по дела с участието на Европейската комисия⁹². Европейската комисия беше страна по всички производства.

⁸⁴ Определение от 21 май 2019 г. по дело *P Anikó Pint/Европейска комисия*, *op.cit.* точка 24.

⁸⁵ Определение от 6 ноември 2019 г. по дело *Hércules Club de Fútbol, SAD/Европейска комисия*, *op.cit.*, точка 16.

⁸⁶ Решение от 13 септември 2019 г. по дело *AlzChem AG/Европейска комисия*, *op.cit.* точка 65.

⁸⁷ Определение от 30 януари 2019 г. по дело *Verein Deutsche Sprache eV/Европейска комисия*, *op.cit.*, точка 14.

⁸⁸ Пак там.

⁸⁹ Пак там, точка 23.

⁹⁰ Определение от 17 декември 2019 г. по дело *Rogesa Roheisengesellschaft Saar mbH/Европейска комисия*, *op.cit.*, точки 25 и 26. (В този случай след внасянето на жалба.)

⁹¹ Пак там, точки 27—29.

⁹² Определения от 12 ноември 2019 г. по дело *Patrick Breyer/Европейска комисия*, T-158/19, EU:T:2019:791, от 17 декември 2019 г. по дело *Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Европейска комисия*, T-560/19, EU:T:2019:905; от 11 април 2019 г. по дело *Damien Bruel/Европейска комисия*, T-202/18, EU:T:2019:253; от 30 април 2019 г. по дело *Marco Bronckers/Европейска комисия*, T-746/18, EU:T:2019:280; от 14 май 2019 г. по дело *Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Европейска комисия*, T-422/18, EU:T:2019:339; от 12 септември 2019 г. по дело *Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Европейска комисия*, T-250/18, EU:T:2019:615; от 27 февруари 2019 г. по дело *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Европейска комисия*, T-25/18, EU:T:2019:129 и решения от 14 май 2019 г. по дело *Commune de Fessenheim и др./Европейска комисия*, T-751/17, EU:T:2019:330; и от 12 февруари 2019 г. по дело *Hércules Club de Fútbol, SAD/Европейска комисия*, T-134/17, EU:T:2019:80.

С четири от тези девет решения се отхвърлят исковете за отмяна на решенията на Комисията. По-конкретно в две от посочените решения Общият съд потвърди решението на Европейската комисия и отхвърля исковете изцяло⁹³, а в другите две решения постанови, че исковете са явно недопустими⁹⁴.

В рамките на останалите пет решения Общият съд разпореди да бъдат заличени от регистъра три иска срещу Европейската комисия след решенията на заявителите да прекратят производствата⁹⁵. Освен това по едно от делата Общият съд допусна коригирането на иск, предявен погрешно срещу Европейската комисия вместо срещу Изпълнителната агенция за научни изследвания⁹⁶, а в другото дело съдът постанови, че няма необходимост от произнасяне⁹⁷.

В рамките на тази съдебна практика, създадена през 2019 г., Общият съд имаше възможност да изясни проблеми, простиращи се от процесуални аспекти до материалноправни въпроси, които произтичат от прилагането на Регламент (ЕО) № 1049/2001.

6.2.1. Разяснения на някои материалноправни норми

Разясненията на материалноправни норми, дадени от Общия съд през 2019 г., са свързани основно с прилагането на изключението, свързано със *защитата на целите на дейности по инспектиране*, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире на Регламент (ЕО) № 1049/2001.

- *Защита на етапа, предхождащ уведомлението за държавна помощ, въз основа на обща презумпция*

На първо място Общият съд потвърди „разширяването“ на прилагането на общата презумпция за поверителност върху документите, обменяни на *етапа преди подаването на уведомление* по процедура за държавна помощ⁹⁸, въз основа на това, че поверителността гарантира доброто сътрудничество на държавите членки в атмосфера на взаимно доверие и следователно надлежното провеждане впоследствие на

⁹³ По-конкретно това са решенията от 14 май 2019 г. по дело *Commune de Fessenheim и др./Европейска комисия*, Т-751/17, *op.cit.* и от 12 февруари 2019 г. по дело *Hércules Club de Fútbol, SAD/Европейска комисия*, Т-134/17, *op.cit.*

⁹⁴ По-конкретно това са определенията от 17 декември 2019 г. по дело *Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Европейска комисия*, Т-560/19, *op. cit.*; и от 14 май 2019 г. по дело *Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Европейска комисия*, Т-422/18, *op. cit.*

⁹⁵ Това по-конкретно са определенията от 11 април 2019 г. по дело *Damien Bruel/Европейска комисия*, Т-202/18, *op.cit.*, от 30 април 2019 г. по дело *Marco Bronckers/Европейска комисия*, Т-746/18, *op.cit.* и от 12 септември 2019 г. по дело *Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Европейска комисия*, Т-250/18, *op.cit.*

⁹⁶ Определение от 12 ноември 2019 г. по дело *Patrick Breyer/Европейска комисия*, Т-158/19, EU:Т:2019:79.

⁹⁷ Определение от 27 февруари 2019 г. по дело *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Европейска комисия*, Т-25/18, EU:Т:2019:129.

⁹⁸ Решение от 14 май 2019 г. по дело *Commune de Fessenheim и др./Европейска комисия*, Т-751/17, *op.cit.*, точка 71.

евентуална процедура по предварителна проверка и дори на официална процедура по разследване⁹⁹.

В тази връзка Общият съд подчерта, че обменът преди подаването на уведомление се осъществява по инициатива на държавите членки, която по същество зависи от отношенията на доверие, установени от институцията с държавите членки¹⁰⁰. Освен това предварителното уведомяване не води до постановяване на същинско решение, а по-скоро на необвързваща оценка, която само отразява мнението на Комисията и която може да се промени въз основа на информация, предоставена на институцията впоследствие¹⁰¹.

Съгласно установената съдебна практика, когато институцията обосновава свое решение с изключение на правото на достъп, предвидено в член 4, параграф 2 на Регламент (ЕО) № 1049/2001, в общия случай тя трябва да обясни защо достъпът до съответния документ уврежда конкретно и реално интереса, защитаван от това изключение.

От друга страна Общият съд подчертава, че когато институцията има право да се позове на общата презумпция за поверителност, не е необходимо нейните мотиви да навлизат във всички съществени фактически и юридически обстоятелства. В действителност достатъчно е изложението на мотивите да оповестява ясно и недвусмислено логиката, следвана от институцията, по начин, който на първо място позволява на заинтересованите страни да установят причините за мярката и да защитят своите права и на второ място дава на съда възможност да упражни своите контролни правомощия¹⁰².

Общият съд подчерта също така, че прилагането от институцията на общата презумпция за поверителност, за да откаже достъп до документите, обменяни на етапа, предхождащ подаването на уведомление по процедура за държавна помощ, не нарушава нито член 42, нито член 47 от Хартата на основните права¹⁰³.

По отношение на втората разпоредба, важно е да се отбележи, че Общият съд приема становището на Комисията, отбелязвайки, че „целта на Регламент № 1049/2001 е да уреди въпросите, свързани с публичния достъп до държаните от институциите на Съюза документи, а не тези за доказателствата, които страните трябва да представят в рамките на съдебно производство, независимо дали става въпрос за спор пред съда на Съюза или пред националните юрисдикции“¹⁰⁴.

- *Защита на приключени досиета за държавна помощ въз основа на общата презумпция за поверителност*

⁹⁹ Пак там, точка 50.

¹⁰⁰ Пак там, точка 54.

¹⁰¹ Пак там, точка 33.

¹⁰² Пак там, точка 72.

¹⁰³ Пак там, вж. точки 112 и съответно 125.

¹⁰⁴ Пак там, точка 123.

Освен това Общият съд потвърди приложимостта на презумпцията за поверителност към *досиетата за държавна помощ, дори да са приключени*, при висящ иск срещу решението по същество¹⁰⁵. По този начин Общият съд съблюдава установената съдебна практика, която взема предвид обстоятелството, че Европейската комисия има възможност, в зависимост от изхода на съдебното производство, да възобнови своите проучвания с оглед на евентуалното приемане на ново решение¹⁰⁶.

- *Концепцията за по-висш обществен интерес*

Общият съд имаше също така възможност да изясни пределите на концепцията за „по-висш обществен интерес“ по смисъла на член 4 от Регламент (ЕО) № 1049/2001. По-висшият обществен интерес играе решаваща роля в уредбата на Регламент (ЕО) № 1049/2001, доколкото той може да има предимство пред някои от изключенията, обосноваващи отказа за предоставяне на достъп до поискани документи. В това отношение Общият съд изтъкна отново, че *правото на защита* на заявителя не може да бъде квалифицирано като „по-висш обществен интерес“ по смисъла на член 4 от Регламент (ЕО) № 1049/2001¹⁰⁷.

По аналогия конкретният интерес, който може да бъде заявен от лицето, искащо достъп до *документи, засягащи го лично*, не може да се приеме за по-висш обществен интерес по смисъла на член 4, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1049/2001, тъй като целта на този регламент е да предостави на широката общественост право на достъп до документи на институциите, а не да установи правила, предназначени да защитават конкретния интерес, който конкретното лице би могло да има от получаването на достъп до документите¹⁰⁸.

6.2.2. *Разяснения на някои процесуални правила*

През 2019 г. Общият съд разгледа също така няколко процесуални въпроса, отнасящи се до искове за отмяна, насочени срещу решения на Европейската комисия, приети в рамките на Регламент (ЕО) № 1049/2001.

- *Задължителен характер на срока по член 263 от ДФЕС*

По отношение на процесуалните правила Общият съд подчерта на първо място императивния характер на двумесечния срок, установен в член 263 от Договора за функционирането на Европейския съюз за завеждането на искове за отмяна, насочени срещу решения на институцията.

¹⁰⁵ Решение от 12 февруари 2019 г. по дело *Hércules Club de Fútbol, SAD/Европейска комисия*, T-134/17, *op.cit.* вж. *inter alia* точки 44—47, 54 и 55.

¹⁰⁶ Пак там.

¹⁰⁷ Пак там, точки 46—47 и 54.

¹⁰⁸ Пак там, точка 44.

В този смисъл двумесечният срок е въпрос на публичната политика и е извън дискреционните правомощия на страните или на съда¹⁰⁹.

Срокът по член 263 от Договора за функционирането на Европейския съюз е установен, за да се гарантира правна яснота и сигурност и за да не се допусне дискриминация или произвол в процеса на правораздаване¹¹⁰.

Този срок е предмет единствено на дерогациите, приложими при наличието на случайно събитие или непреодолима сила по смисъла на член 45 от Статута на Съда на Европейския съюз¹¹¹.

Следователно иск за отмяна, насочен срещу решение за потвърждаване на Европейската комисия, който е внесен извън двумесечния срок, установен в член 263 от Договора за функционирането на Европейския съюз и не е предмет на някоя от горепосочените дерогации, следва да бъде отхвърлен като явно недопустим¹¹².

▪ *Правни последици на решението за потвърждаване*

На второ място Общият съд напомни, че по принцип предмет на иска по член 263 от Договора за функционирането на Европейския съюз може да е само решението, прието от Генералния секретариат от името на Европейската комисия. Тази позиция съответства на установената съдебна практика, съгласно която първоначален отговор по смисъла на член 7, точка 1 от регламента по принцип не може да бъде обжалван по съдебен ред освен при изключителни обстоятелства: когато отговорът е опорочен от нарушение, като пропуск да се информира жалбоподателя за правните средства за защита на негово разположение, или когато представлява окончателното становище на институцията¹¹³.

Всъщност решението, издадено на етапа на потвърждаване съгласно член 8, параграф 1 на Регламент (ЕО) № 1049/2001, представлява правен акт, който изцяло заменя *ex tunc* предишната позиция, съдържаща се в първоначалния отговор на институцията¹¹⁴. Следователно само това решение може да породи правни последици, които засягат интересите на заявителя и съответно да е предмет на иск за отмяна по член 263 от Договора за функционирането на Европейския съюз¹¹⁵.

▪ *Последици от оттеглянето de facto на обжалваното решение*

¹⁰⁹ Определение от 17 декември 2019 г. по дело *Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Европейска комисия*, T-560/19, EU:T:2019:905, точка 7.

¹¹⁰ Пак там.

¹¹¹ Пак там, точка 9.

¹¹² Пак там, точка 10.

¹¹³ Вж. *между другото* решение от 11 декември 2018 г., по дело *Arca Capital Bohemia/ Европейска комисия*, T-441/17, EU:T:2018:899, точки 18—20.

¹¹⁴ Определение от 14 май 2019 г. по дело *Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Европейска комисия*, T-422/18, EU:T:2019:339, точка 35.

¹¹⁵ Пак там, точка 37.

На трето място Общият съд потвърди, че искът за отмяна на решение на Комисията става безпредметен и не изисква произнасяне, ако заявителят е получил поисканата информация въз основа на следващо решение на институцията, с което тя *de facto* е оттеглила обжалваното решение¹¹⁶.

- *Коригиране на формални грешки в иска за отмяна*

На последно място Общият съд допусна поправката, поискана от заявител, който погрешка беше предявил иск срещу Европейската комисия вместо срещу Изпълнителната агенция за научни изследвания¹¹⁷.

В тази връзка Общият съд отбеляза, че съгласно установената съдебна практика, формални грешки, свързани с посочването на ответната страна, могат да бъдат коригирани след внасянето на иска, в случай че ответната страна може да бъде идентифицирана недвусмислено по логически път¹¹⁸.

Ето защо Общият съд е приел, че Изпълнителната агенция за научни изследвания следва да се разглежда като страната, срещу която е предявен искът за отмяна¹¹⁹. В този случай Общият съд е приел, че е възможно титулната част на обжалваното решение, в която институцията — издател на решението е изписана с главни букви като „Европейска комисия Изпълнителна агенция за научни изследвания“, да е създавала погрешна представа относно самостоятелната правосубектност на Изпълнителната агенция за научни изследвания¹²⁰. На тези основания искът за отмяна е коригиран и приет за допустим срещу Изпълнителната агенция за научни изследвания.

6.3. Съдебни производства, образувани срещу Европейската комисия през 2019 г.¹²¹

През 2019 г. бяха образувани 12 нови производства в Общия съд с участието на Европейската комисия на основание на Регламент (ЕО) № 1049/2001¹²². Още през 2019 г. исковете по три от тези производства бяха отхвърлени, оттеглени или продължени срещу друга страна¹²³.

¹¹⁶ Определение от 27 февруари 2019 г. по дело *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Европейска комисия*, T-25/18, *op.cit.* точки 18—20.

¹¹⁷ Определение от 12 ноември 2019 г. по дело *Patrick Breyer/Европейска комисия*, T 158/19, *op.cit.*

¹¹⁸ Пак там, точка 24.

¹¹⁹ Пак там, точка 31.

¹²⁰ Пак там, точка 26.

¹²¹ Към 31 декември 2019 г.

¹²² По-конкретно: *PL/Европейска комисия*, T-728/19; *Basaglia/Европейска комисия*, T-727/19; *AlzChem Group/Европейска комисия*, T-569/19; *Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Европейска комисия, op.cit.*, T-560/19; *Hotoki/Европейска комисия*, T-517/19; *Public Resource Org and Right to Know/Европейска комисия*, T-185/19; *Bronckers/Европейска комисия*, T-166/19; *Breyer/Изпълнителна агенция за научни изследвания*, T-158/19, *op.cit.*; *Activos e Inversiones Monterroso/CRU*, T-16/19; *Marco Bronckers/Европейска комисия*, T-746/18, *op.cit.*; *Umweltinstitut München/Европейска комисия*, T-712/18 и *Campbell/Европейска комисия*, T-701/18.

¹²³ По-конкретно, *Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Европейска комисия, op.cit.*, T-560/19; *Breyer/Изпълнителна агенция за научни изследвания*, T-158/19, *op.cit.* и *Marco Bronckers/Европейска комисия*, T-746/18, *op.cit.*

Успоредно с това бяха подадени две жалби до Съда на Европейския съюз срещу решения на Общия съд по дела, по които Европейската комисия е била страна в производството¹²⁴. Двете жалби бяха отхвърлени като явно неоснователни с определения, поставени през 2019 г.

Европейската комисия следеше внимателното развитието на съдебната практика на съдилищата на ЕС през 2019 г. Институцията прие с особено удовлетворение обстоятелството, че във всички горепосочени дела, завършили с произнасяне през 2019 г., съдилищата на ЕС потвърдиха съответствието на нейната административна практика с Регламент (ЕО) № 1049/2001. Наистина всички осем дела, по които Съдът на ЕС и Общият съд се произнесоха през 2019 г.¹²⁵, приключиха с отхвърляне изцяло на исквете за отмяна, насочени срещу решенията на Европейската комисия, което означава, че позицията на институцията е надделяла.

Европейската комисия съща така се запозна внимателно с всички горепосочени разяснения на материалноправните и процесуалните аспекти, дадени от съдилищата на ЕС през 2019 г. във връзка с Регламент (ЕО) № 1049/2001. Както и през предходните години Генералният секретариат редовно организира съвместно с Правната служба семинари за запознаване на персонала на Европейската комисия с актуалното развитие на съдебната практика.

¹²⁴ По-конкретно, по дело *Anikó Pint/Европейска комисия*, C-770/18 P, *op.cit* и по дело *Hércules Club de Fútbol, SAD/Европейска комисия*, C-332/19 P, *op.cit*.

¹²⁵ Без тези, които бяха заличени от регистъра или не изискваха произнасяне.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ

2019 г. отбеляза прехода от Комисията „Юнкер“ към Комисията „Фон дер Лайен“.

В този политически контекст стълбовете на демокрацията — прозрачност, почтеност и отчетност, останаха основни приоритети на Европейската комисия през 2019 г.

Европейската комисия приветства растящия интерес на широката общественост, който предизвикват нейните дейности. Институцията непрекъснато предприема нови инициативи, насочени към увеличаването на прозрачността на нейния процес за вземане на решения и на участието на гражданите.

Свидетелство за това през 2019 г., *между другото*, е приемането от двата съзаконодателя на предложението на Комисията за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейската гражданска инициатива, насочен към улесняването на по-активното участие на европейските граждани в демократичния процес на институциите, но също така публикуването на подробни и практически насоки относно етичните стандарти, които трябва да спазват членовете на Комисията, участващи в кампанията за изборите за Европейски парламент през месец май, продължаващото публикуване по собствена инициатива на документи, свързани с Брексит и ангажиментът на институцията да поддържа непознато досега равнище на прозрачност по отношение на прилагането на Споразумението за оттегляне и през предстоящите преговори за бъдещите отношения между Европейския съюз и Обединеното кралство.

Тези мерки се осъществяват въз основа на редица добре установени инструменти и инициативи, които вече допринасят за утвърждаването от Европейската комисия на принципа на прозрачност, като например Портала за прозрачност; систематичното публикуване на срещите на членовете на Комисията; подаването на декларации за интереси от членовете на Комисията; Регистъра на документите на Комисията и други регистри¹²⁶; EurLex¹²⁷; онлайн ресурси с информация относно възможностите за финансиране от ЕС¹²⁸ и получателите на финансиране¹²⁹; портала за обществени консултации и Портала за отворени данни на ЕС и т.н.

В този контекст през 2019 г. правото на достъп до документи при поискване, предвидено в Хартата на основните права на Европейския съюз, Договорите за Европейския съюз и Регламент (ЕО) № 1049/2001, продължи да играе ключова роля за изпълнението на ангажимента за прозрачност на Европейската комисия.

Европейската комисия продължава да бъде институцията на ЕС, която определено обработва най-много заявления за достъп до документи съгласно Регламент (ЕО) № 1049/2001. През 2019 г. тя достигна най-големия брой заявления от влизането в сила

¹²⁶ Като например Регистъра на експертните групи към Комисията и други подобни структури, Регистъра по комитология и т.н.

¹²⁷ База от данни, която предлага достъп до законодателството на ЕС, практиката на Съда на ЕС и други публични документи на Съюза.

¹²⁸ По отношение на безвъзмездните финансови помощи и тръжните процедури.

¹²⁹ Чрез Системата за финансова прозрачност.

на регламента през 2001 г. досега, като получи не по-малко от 7445 първоначални заявления.

Повечето от тези заявления се отнасяха до множество документи и дори до цели преписки, което наложи издаването на няколко различни отговора. Институцията издаде не по-малко от 8449 отговора на първоначални заявления.

От една страна, поради нарастването на броя на заявленията, наблюдавано от 2016 г. насам и на тяхната сложност институцията все по-често се изправя пред трудното предизвикателство за намиране на баланс между принципа на прозрачност и принципа на ефикасност и добра администрация.

От друга страна, това нарастване безспорно е довело до предоставянето на достъп до голям брой документи на обществеността. Публикуваните документи допринесоха за допълване на значителния обем информация и документи, които вече са достъпни чрез уебсайта на Европейската комисия в резултат на политиката на институцията за непрекъснато увеличаване на информацията, публикувана по нейна инициатива и твърдия ѝ ангажимент по отношение на прозрачността.

На 24 септември 2019 г. Европейската комисия участва в експертен семинар на тема „Бъдещето на прозрачността в ЕС“, проведен от Финландското председателство на Съвета на Европейския съюз, чиято цел беше да даде нов импулс за откритост, ефективност и независимост на администрацията в ерата на цифровизацията. В рамките на това съвместно обсъждане на конкретни мерки за увеличаване на прозрачността през предстоящия парламентарен мандат, Европейската комисия направи преглед на съдебната практика по отношение на достъпа до документи и показа как Регламент (ЕО) № 1049/2001 е преминал изпитанията на времето.

Дадените от Съда на ЕС разяснения допринесоха значително за подобряването на прилагането на съществуващите правила от страна на Комисията.

Малкият процент на жалбите и съдебните решения за отмяна на решения на институцията показва, че като цяло Европейската комисия постига подходящо равновесие между правото на достъп и другите публични или частни интереси, защитени съгласно изключенията, предвидени в Регламент (ЕО) № 1049/2001.

Неголямото увеличение на броя на жалбите, подадени до Съда на ЕС и до Европейския омбудсман, не трябва да отвлича вниманието от обстоятелството, че те обхващат изключително малка част от всички заявления, обработвани от Европейската комисия, чийто брой нараства постоянно.

В заключение през 2019 г. Европейската комисия изпълни своето обещание за открита европейска администрация, в съответствие с предвиденото в Договорите за ЕС и Хартата за основните права, и с подробната уредба в Регламент (ЕО) № 1049/2001.

След всичко казано дотук, Европейската комисия остава решена повече от всякога да води борба с новите заплахи за демокрацията, произтичащи от липсата на прозрачност в цифровата ера или от дезинформацията — антипод на прозрачността.