

Преводът на страницата е генериран чрез машинен превод [\[Връзка\]](#). Машинните преводи могат да съдържат грешки, които да водят до нарушаване на яснотата и точността. Омбудсманът не поема отговорност за евентуални несъответствия. За най-надеждна и правно издържана информация направете справка с: изходната версия в английски препратката по-горе. За повече информация вижте нашата [езикова политика](#) и [политика за превода](#) [\[Връзка\]](#).

Препоръка относно отказа на Съвета на Европейския съюз да предостави пълен публичен достъп до документи, свързани с преговорите по проекта на законодателен акт за цифровите пазари (случай 1499/2021/SF)

Препоръка

Случай 1499/2021/SF - Открит на 30/08/2021 - Препоръка за 28/02/2022 - Решение от 27/06/2022 - Засегната институция Съвет на Европейския съюз (Установено е лошо управление) |

Жалбоподателят, мрежа от журналисти от няколко европейски държави, иска публичен достъп до първоначалните коментари и въпроси на държавите членки относно законодателното предложение за законодателния акт за цифровите пазари. Съветът отказва пълен достъп до посочените документи с аргумента, че пълното им оповестяване би застрашило текущ процес на вземане на решения.

Информирането на обществеността за напредъка на законодателството е правно изискване. От решаващо значение е гражданите да могат да упражняват правото си на участие в демократичния живот на ЕС, основано на Договорите. Въпреки че е възможно някои държави членки да проявят нежелание да оповестят, че тяхната позиция се е развила в хода на конкретен законодателен процес, желанието им да променят позицията си и да постигнат компромис е основна част от демократичния процес на вземане на решения.

В този случай проверката, извършена от екипа на омбудсмана за проверка, показва, че Съветът не е оповестил позициите на държавите членки по законодателното предложение в отговор на искането на жалбоподателя. Освен това омбудсманът констатира, че Съветът не е доказал, че предоставянето на достъп до документите ще засегне сериозно, ще забави или ще усложни процеса на вземане на решения.



Поради това омбудсманът счита, че отказът на Съвета да предостави публичен достъп до позициите на държавите членки представлява лошо управление. Тя препоръчва на Съвета да предостави пълен публичен достъп до въпросните документи.

Изготвен в съответствие с член 4, параграф 1 от Статута на Европейския омбудсман [1]

Контекст на жалбата

1. На 15 декември 2020 г. Европейската комисия предложи регламент относно достъпни и справедливи пазари в цифровия сектор (Законодателен акт за цифровите пазари). [2] Предложеният регламент има за цел да създаде по-безопасно цифрово пространство, в което се защитават основните права на ползвателите и се установяват еднакви условия на конкуренция за предприятията. С предложението се налагат определени задължения [3] на големите онлайн платформи, т.нар. „пазачи на информационния вход [4]“, за регулиране на тяхното поведение.

2. През март 2021 г. жалбоподателят поиска публичен достъп до документи, съхранявани от Съвета, отразяващи първоначалните коментари и въпроси на държавите членки в рамките на обсъжданията по предложението за законодателен акт за цифровите пазари.

3. Съветът определи 26 работни документа като попадащи в обхвата на искането му, но отказа достъп с аргумента, че публичното оповестяване би засегнало преговорите в рамките на Съвета, като по този начин би подкопало текущия процес на вземане на решения [5] .

4. През април 2021 г. жалбоподателят поиска от Съвета да преразгледа решението си (като подаде „потвърдително заявление“). Той сче, че Съветът не е обяснил как оповестяването би засегнало процеса на вземане на решения, и заяви, че е основен принцип на демокрацията, че гражданите могат да участват в законодателния процес.

5. Съветът отговори, че е определил два допълнителни документа като попадащи в обхвата на искането (общо 28 работни документа). Тя предостави пълен публичен достъп до пет документа, частичен достъп до десет документа и отказа достъп до останалите 13 документа. Съветът поддържа, че пълното оповестяване на тези документи би засегнало сериозно текущия процес на вземане на решения.

6. Недоволен от резултата от прегледа, на 25 август 2021 г. жалбоподателят се обърна към омбудсмана.

Запитването

7. Омбудсманът започна проверка на отказа на Съвета да предостави пълен публичен



достъп до исканите документи.

8. В хода на проверката екипът на Омбудсмана получи копия от нередактираните версии на документите и се срещна със служители на Генералния секретариат на Съвета с цел получаване на разяснения относно мотивите на Съвета за отказ на пълен публичен достъп. След това омбудсманът предостави на жалбоподателя доклад за тази среща и впоследствие получи коментарите на жалбоподателя.

Аргументи, представени на омбудсмана

Аргументи на жалбоподателя

9. Жалбоподателят заяви, че в едно демократично общество журналистите трябва да докладват за текущите законодателни процеси. Тя обаче не би могла да изпълни това задължение без достъп до съответната информация.

10. Твърди се, че основен принцип на демокрацията е гражданите да могат да повлияят на преговорите и да упражняват влияние в текущия законодателен процес. Отказът на Съвета да предостави достъп до позициите, които държавите членки заемат, лишава гражданите на ЕС от демократичното им право да упражняват контрол върху начина, по който националните им правителства се справят с предложения закон.

11. Жалбоподателят също така счете, че Съветът не е обяснил по какъв начин оповестяването на позицията на държавите членки би засегнало сериозно неговия процес на вземане на решения.

Аргументи на Съвета

12. Съветът заяви, че е вероятно пълното оповестяване на документите *„по-конкретно и действително“*, да засегне процеса на вземане на решения и че вероятността от засягане на този интерес е *„разумно предвидима, а не чисто хипотетична“*.

13. Тя обясни, че към момента на подаване на искането компетентната работна група „Конкуренция“ е участвала в технически обсъждания на законодателното предложение на Комисията.

14. Исканите документи са подготвителни документи, изготвени за вътрешно ползване. Те съдържат първите предварителни коментари и искания за разяснения на държавите членки, за да се разбере обхватът на предложението. Тези коментари и въпроси не са нито изчерпателни, нито окончателни и не са предназначени да станат обществено достояние на етапа на анализ на предложението. Оповестяването на такъв ранен етап би могло да доведе до погрешно тълкуване от страна на обществеността и да постави под



въпрос избора, който държавите членки могат да направят на по-късен етап. Освен това това би подкопало сериозно взаимното доверие и доверието, които позволяват на работната група да изпълнява задачите си.

15. Съветът отбеляза, че предложението за законодателен акт за цифровите пазари е технически сложно и изключително чувствително. Той счита, че пълното оповестяване би могло да доведе до *„безпрецедентно лобиране“*, от страна на онлайн платформите, което би могло *„да намали шансовете дискусиите да се проведат по надежден и ефективен начин“*, като по този начин сериозно се засегне процесът на вземане на решения. Освен това то би оказало натиск върху държавите членки да признаят на политическо равнище, преди да постигнат цялостен баланс по предложението.

16. Накрая, Съветът счете, че законният интерес от публичен дебат по законодателни предложения не може автоматично да има предимство пред законната необходимост от защита на неговия процес на вземане на решения и че аргументите на жалбоподателя са от общ характер.

Оценка на Омбудсмана, водеща до препоръка

17. Проверката показва, че 23-те документа, разглеждани в настоящото разследване, съдържат предварителни коментари, позиции, въпроси и някои предложения за формулировка на предложението за Законодателен акт за цифровите пазари. Те датират от февруари до март 2021 г. Всички документи са записани като „работни документи“. Съветът не оповести позициите на държавите членки (проектиращи предложения, коментари и въпроси), а само предостави достъп до текста на законодателното предложение на Комисията.

18. Съгласно Договорите на ЕС гражданите имат *„правото да участват в демократичния живот на Съюза“*. [6] Поради това всички решения на ЕС трябва да се вземат *„възможно най-открито и възможно най-близо до гражданите“*. [7] Това е особено важно, когато институциите на ЕС действат *в качеството си на „законодателни органи“*. [8] Принципът на законодателна прозрачност е заложен в Договорите на ЕС [9] и е отразен в правото на ЕС относно публичния достъп до документи, в което се посочва, че *„законодателните документи“* трябва да бъдат пряко достъпни за обществеността, освен ако оповестяването им би засегнало изрично един или няколко публични или частни интереси. [10] Възможността гражданите да контролират цялата информация, която е в основата на законодателните действия на ЕС, е предпоставка за ефективното упражняване на техните демократични права.

19. Разглежданите в настоящото разследване документи очевидно са законодателни документи, към които трябва да се прилагат най-високите стандарти за прозрачност. Следователно изключението, на което Съветът се позовава, за да откаже публичен достъп до първоначалните коментари и въпроси на държавите членки, трябва да се прилага още по-ограничително [12].



20. Съветът заяви, че оповестяването на поисканите документи — към момента на приемане на потвърдителното решение, когато работната група е участвала в технически обмен с цел по-нататъшно разбиране на предложението на Комисията — би подкопало текущия процес на вземане на решения [13] .

21. По-специално Съветът счита, че оповестяването на първоначалните въпроси и коментари на държавите членки може да породи риск от погрешно тълкуване от страна на обществеността, тъй като окончателните позиции на държавите членки могат значително да се отклонят от първоначалните им коментари, въпроси и предложения за формулировки.

22. Омбудсманът отбелязва, че в съответствие с установената съдебна практика [14] предварителният характер на обсъжданията в работните групи на Съвета във връзка с предложение на Комисията само по себе си не оправдава прилагането на изключението, посочено в член 4, параграф 3 от Регламент 1049/2001. Тази разпоредба не прави разграничение „в зависимост от напредъка на обсъжданията“ . Предварителният характер на текущите обсъждания и фактът, че Съветът все още не е достигнал окончателната си позиция, не показва, че процесът на вземане на решения в Съвета ще бъде сериозно подкопан. По-скоро по своето естество законодателното предложение е предназначено да бъде обсъждано и обсъждано и „ *общественото мнение е напълно способно да разбере, че авторът на предложението има вероятност впоследствие да измени съдържанието си* “.

23. С оглед на това Омбудсманът не е убеден от аргумента на Съвета, че оповестяването на първоначалните въпроси и коментари на държавите членки може да породи риск от погрешно тълкуване от страна на обществеността.

24. Освен това Съветът изтъкна, че пълното оповестяване на исканите документи вероятно ще засегне обсъжданията в рамките на работната група и по този начин ще възпрепятства способността на Съвета да постигне съгласие. Той подчерта, че към момента на приемане на потвърдителното решение на Съвета членовете на работна група „Конкуренция“ все още търсят технически разяснения от Комисията, за да се гарантира правилното им разбиране на законодателното предложение предвид сложността на досието. Оповестяването на такива предварителни коментари и мнения на държавите членки би увеличило натиска върху държавите членки по-късно да признаят на политическо равнище, преди да постигнат цялостен баланс по предложението.

25. След като провери нередактираните версии на исканите документи, омбудсманът установи, че редактираните части от документите не са особено чувствителни, особено доколкото съдържат технически въпроси на държавите членки, отправени към Комисията, за да се изясни тяхното разбиране за законодателното предложение.

26. Омбудсманът оценява, че може да има нежелание от страна на някои държави членки да разкрият, че са променили позицията си в хода на обсъжданията. Желанието да се



промени позицията и да се постигне компромис обаче е нормална и дори очаквана част от демократичния дебат. За да могат гражданите да упражняват своите демократични права да упражняват контрол и да участват в този демократичен дебат, те трябва да могат да следят дебата в хода на неговото развитие и да имат своевременно достъп до цялата необходима информация [16] .

27. Освен това Съветът заяви, че оповестяването на такъв ранен етап вероятно ще доведе до безпрецедентно лобиране предвид техническата сложност и изключителната чувствителност на предложението.

28. В съдебната практика на ЕС се признава, че рискът от външен натиск може да представлява легитимно основание за ограничаване на достъпа до документи, свързани с процеса на вземане на решения. Реалността на такъв външен натиск обаче трябва да бъде установена със сигурност и трябва да се представят доказателства, за да се докаже, че съществува разумно предвидим риск решението да бъде съществено засегнато поради този външен натиск [17] .

29. Лобирането, било то от професионални групи, потребителски групи или представители на обществеността, е очакван и дори приветстващ аспект на законодателния процес. Тя отразява факта, че обществеността и групите със специфични интереси имат законен интерес да следят и да участват в законодателния процес. За да могат обаче всички интереси да споделят информирани мнения по време на текущите законодателни дебати, от особено значение е да има във възможно най-голяма степен равнопоставени условия на конкуренция по отношение на достъпа до информация.

30. Въпреки че Омбудсманът оценява, че в този случай *е* налице външен натиск и че се осъществява значително лобиране , тя счита, че Съветът не е обяснил защо счита, че външният натиск ще бъде *допълнително увеличен* поради оповестяването на тези документи.

31. Дори ако бъде увеличена, тя счита, че в случая Съветът не е доказал, че е разумно предвидимо, че този външен натиск сериозно би подкопал процеса на вземане на решения. Тя не разграничава потенциалното бъдещо лобиране от лобирането, което вече се случва, или предполага, че последното е оказало отрицателно въздействие върху процеса.

32. Напротив, омбудсманът счита, че оповестяването би позволило на обществеността — включително на лобистите, но също и на широката общественост и журналистите — да участва по-ефективно и равноправно в процеса на вземане на решения, като по този начин повиши качеството и легитимността на този процес.

33. С оглед на гореизложеното омбудсманът счита, че отказът на Съвета да предостави пълен публичен достъп до позициите на държавите членки по проекта на законодателен акт за цифровите пазари представлява лошо администриране. Тя препоръчва Съветът да оповести изцяло исканите документи.



34. Омбудсманът отбелязва, че жалбоподателят е поискал достъп до позициите на държавите членки по законодателното предложение на ранен етап от преговорите, т.е. няколко месеца *преди* Съветът да приеме общия си подход по досието през ноември 2021 г. *Навременният* достъп до законодателни документи е от решаващо значение, за да могат гражданите да упражняват правото си на участие в демократичния живот на Съюза, основано на Договора. Тя отново призовава Съвета да предостави на разположение законодателни документи в момент, който ще позволи на обществеността да изрази мнението си относно различните обсъждани варианти.

35. И накрая, Омбудсманът отбелязва, че всички поискани документи се записват като „работни документи“. Работните документи обаче не се вписват автоматично в публичния регистър на Съвета към момента на изготвянето им. Вместо това Генералният секретариат на Съвета публикува на всеки няколко месеца стандартен документ в публичния регистър, който съдържа списък на работните документи, които са били разпространени на съответната работна група. По този начин работните документи нямат отделно вписване в публичния регистър на документите на Съвета и се предоставят само с известно забавяне. Омбудсманът вече определи тази практика като проблематична при предишни стратегически проверки във връзка с прозрачността на законодателния процес на Съвета [18] и прозрачността на процеса на вземане на решения от Съвета по време на кризата с COVID-19 [19]. Поради това **тя повтаря предложението си от предишните си разследвания** Съветът да включи в публичния си регистър всички видове документи към момента на издаването им, независимо от тяхното посочване и дали е възможен достъп до документа (или части от него) или не.

Препоръки

Въз основа на проверката на тази жалба омбудсманът отправя до Съвета следната препоръка:

Съветът следва да предостави пълен публичен достъп до поисканите законодателни документи.

Съветът и жалбоподателят ще бъдат информирани за тази препоръка. В съответствие с член 4, параграф 2 от Статута на Европейския омбудсман Съветът изпраща подробно становище до 30 май 2022 г.

Емили О'Райли Европейски омбудсман

Страсбург, 28.2.2022 г.



[1] На разположение на адрес:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2021.253.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3

[Връзка]

[2] На разположение на адрес:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1608116887159&uri=COM%3A2020%3A842%3AFIN>

[Връзка]

[3] Повече информация е достъпна на адрес:

<https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-op>

[Връзка]

[4] Пазачите на информационния вход са големи онлайн платформи, които отговарят на определени критерии, като например силна икономическа позиция, свързване на голяма потребителска база с голям брой предприятия и които имат стабилна пазарна позиция,

<https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-op>

[Връзка]

[5] Член 4, параграф 3 от Регламент 1049/2001 относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32001R1049> [Връзка]

[6] Член 10 от Договора за Европейския съюз (ДЕС).

[7] Член 1 и член 10, параграф 3 от ДЕС.

[8] Съображение 6 от Регламент 1049/2001.

[9] Член 15, параграф 2 от ДФЕС.

[10] Член 12, параграф 2 и съображение 6 от Регламент 1049/2001.

[11] Вж. в този смисъл решения на Съда от 1 юли 2008 г., *Швеция и Turco/Съвет*, C-39/05 Р и C-52/05 Р, точка 46: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-39/05&language=en>

[Връзка] и от 17 октомври 2013 г., *Съвет/Access Info Europe*, C-280/11 Р, точка 33:

<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-280/11&language=EN> [Връзка]

[12] Вж. решение на Съда (голям състав) от 4 септември 2018 г., *ClientEarth/Комисия*, C-57/16, точка 100.

[13] Член 4, параграф 3 от Регламент 1049/2001.

[14] Вж. решения на Общия съд от 22 март 2011 г., *Access Info Europe/Съвет*, T-233/09, т. 69 и 76, и на Съда от 17 октомври 2013 г., *Съвет/Access Info Europe*, C-280/11 Р, точка 60



[15] т. 69.

[16] Вж. решение на Общия съд от 22 март 2011 г., *Access Info Europe/Съвет*, Т-233/09, точка 69

[17] Вж. решение на Общия съд от 22 март 2018 г., *Emilio De Capitani/Европейски парламент*, Т-540/15, точка 99

[18] Проучване по собствена инициатива OI/2/2017/ТЕ относно прозрачността на процеса на вземане на законодателни решения в Съвета на ЕС. Всички документи, свързани със запитването, са достъпни тук: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/49461> [Връзка]

[19] Проучване по собствена инициатива OI/4/2020/ТЕ относно прозрачността на вземането на решения от Съвета на ЕС по време на кризата с COVID-19. Всички документи, свързани със запитването, са достъпни тук: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/139715> [Връзка]