

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].

Решение 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 (дело 1499/2021/SF)

Решение

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, поиска публичен достъп до първоначалните коментари и въпроси на държавите членки относно законодателното предложение за Законодателния акт за цифровите пазари. Съветът отказа пълен публичен достъп до идентифицираните документи с аргумента, че пълното оповестяване би засегнало текущия процес на вземане на решения.

Омбудсманът отбеляза, че информирането на обществеността за напредъка на законодателните процедури е правно изискване. Навременният достъп до законодателни документи е от решаващо значение, за да могат гражданите да упражняват правото си на участие в демократичния живот на ЕС въз основа на Договорите.

В този случай омбудсманът установи, че Съветът не е доказал в достатъчна степен, че оповестяването на исканите документи сериозно ще засегне, удължи или усложни процеса на вземане на решения. Поради това тя счита, че отказът на Съвета на публичен достъп представлява лошо администриране. Тя препоръча Съветът да предостави пълен публичен достъп до поисканите законодателни документи.

В отговор Съветът предостави пълен публичен достъп до исканите документи. Омбудсманът приветства положителния отговор на Съвета на нейната препоръка. Тя обаче изразява съжаление относно времето, което Съветът е отнел, за да осигури



публичен достъп. Тя отбелязва, че поради изминаването на повече от една година от искането, оповестените документи вече не са от полза за целта, която жалбоподателят е възнамерявал, т.е. да информира гражданите за текущия законодателен процес. По този начин омбудсманът потвърди констатацията си за лошо управление.

Омбудсманът призовава Съвета да предостави на разположение законодателни документи в момент, който ще позволи на обществеността да участва ефективно в обсъждането.

Контекст на жалбата

1. През март 2021 г. жалбоподателят, мрежа от журналисти от няколко европейски държави, поиска публичен достъп [1] до първоначалните коментари и въпроси на държавите членки относно законодателното предложение за Законодателния акт за цифровите пазари [2].
2. Съветът не оповести позициите на държавите членки, но даде достъп само до текста на вече публикуваното законодателно предложение. Тя заяви, че е вероятно пълното оповестяване „*по-конкретно и действително*“ да подкопае процеса на вземане на решения [3].
3. Жалбоподателят поиска от Съвета да преразгледа решението си за отказ на достъп до позицията на държавите членки (като подаде „потвърдително заявление“).
4. През юли 2021 г. Съветът потвърди позицията си и жалбоподателят се обърна към омбудсмана.

Препоръка на Омбудсмана

5. Омбудсманът отбелязва, че спорните документи очевидно са законодателни документи, за които трябва да се прилага най-високият стандарт на 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 [4].
6. Съветът твърди, че предоставянето на исканите документи — към момента на приемане на потвърдителното решение — би засегнало текущия процес на вземане на решения. По-специално Съветът е на мнение, че е вероятно пълното оповестяване на първоначалните въпроси и коментари на държавите членки да
 - риск от погрешно тълкуване от страна на обществеността, тъй като окончателните позиции на държавите членки могат значително да се отклонят от техните първоначални коментари, въпроси и предложения за формулировки;
 - засягат обсъжданията в рамките на работната група и по този начин възпрепятстват способността на Съвета да постигне съгласие;
 - да доведе до безпрецедентно лобиране предвид техническата сложност и



изключителната чувствителност на предложението.

7. В препоръката си Омбудсманът отбеляза, че предварителният характер на обсъжданията в Съвета, свързани със законодателно предложение, сам по себе си не оправдава прилагането на изключението, посочено в член 4, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 [5] По-скоро по своето естество законодателното предложение е предназначено да бъде обсъдено и обсъдено и че *„общественото мнение е напълно в състояние да разбере, че авторът на предложението има вероятност впоследствие да измени съдържанието му.“* [6]

8. Въпреки че омбудсманът оцени факта, че някои държави членки може да не са склонни да оповестяват, че първоначалните им позиции са се променили в хода на законодателния процес, тя счита, че желанието за промяна на позицията и компромиса е от съществено значение за демократичното вземане на решения. За да могат гражданите да упражнят правото си да участват в демократичния дебат, те трябва да могат да го следват в хода на неговото развитие и своевременно достъп до цялата съответна информация. [7] 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.

9. Накрая Омбудсманът призна, че в този случай се осъществява значително лобиране. Тя обаче счита, че лобирането е очакван аспект на законодателния процес и че оповестяването ще позволи на обществеността, включително лобисти и журналисти, да участва по-ефективно в процеса на вземане на решения, като по този начин ще повиши качеството и легитимността му. За да могат всички интереси да споделят информирани мнения по време на текущите законодателни дебати, от особена важност е да има във възможно най-голяма степен равнопоставени условия на конкуренция по отношение на достъпа до информация.

10. Омбудсманът също така счете, че в този случай Съветът не е установил, че е разумно предвидимо, че този външен натиск би подкопал сериозно процеса на вземане на решения.

11. С оглед на гореизложеното Омбудсманът счете, че Съветът не е доказал в достатъчна степен как пълното оповестяване на позицията на държавите членки *конкретно и действително* би засегнало защитата на текущия процес на вземане на решения.

12. Така Омбудсманът приема, че отказът на Съвета да предостави пълен публичен достъп до разглежданите законодателни документи представлява лошо администриране. Тя направи следната препоръка [8] :

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



13. В отговор Съветът предостави пълен публичен достъп до исканите документи.

14. Съветът обаче поддържа становището си, че към момента на приемане на потвърдителното решение пълното оповестяване би засегнало текущия процес на вземане на решения. Тъй като законодателният процес е напреднал значително и междувременно Съветът е постигнал политическо споразумение, отказът му да предостави пълен публичен достъп вече не е оправдан. Съветът счете, че е възприел балансиран подход между принципа на прозрачност и необходимата защита на своя процес на вземане на решения чрез преценка на напредъка на законодателните процедури и оповестяване на документите, когато промяната в обстоятелствата го оправдава.

15. В коментарите си по отговора на Съвета жалбоподателят счита, че подходът на Съвета не е балансиран, а по-скоро представлява явно нарушение на Договорите на ЕС, което гарантира, че решенията следва да се вземат възможно най-открито и възможно най-близо до гражданите. Гражданите могат да упражняват това право само ако знаят навреме как напредва всеки законодателен процес.

16. Жалбоподателят също така отбеляза, че журналистите имат за задача да информират гражданите за законодателния процес. Въпреки това, „*тайната*“ в рамките на Съвета прави почти невъзможно изпълнението на това задължение. Жалбоподателят твърди, че Съветът цени правото на държавите членки и държавните служители да защитават в по-голяма степен текущия законодателен процес, отколкото правото на гражданите да участват в демократичния живот на Съюза.

17. Към момента на подаване на искането за достъп на жалбоподателя все още не беше изяснен начинът, по който проектът на текста ще бъде преразгледан и изменен. Според жалбоподателя това би било подходящото време да се информира обществеността и да се даде възможност на гражданите, организациите на гражданското общество и организациите на социалното общество да се намесят и да поискат обяснения от съответните си национални правителства. Съветът обаче оповести съответните документи едва след като общият му подход вече е бил възприет и е било постигнато политическо съгласие.

Оценка на Омбудсмана след препоръката

18. Омбудсманът приветства положителния отговор на Съвета на нейната препоръка и решението му да предостави пълен публичен достъп до въпросните документи.

19. Омбудсманът отбелязва обаче, че Съветът поддържа позицията си, че към момента на приемане на потвърдителното си решение частичен или пълен отказ на исканите документи е бил обоснован. Само изминалото време и напредналият статут на законодателния процес, а именно фактът, че Съветът е възприел общ подход, са накарали Съвета да приеме оповестяването на исканите документи.

20. Омбудсманът потвърждава становището си, че мотивите, на които Съветът е основал



решението си да откаже достъп до съответните законодателни документи към момента на приемането на потвърдителното си решение, не са убедителни.

21. Поради изтичането на повече от една година, откакто жалбоподателят за първи път е подал искането си, жалбоподателят не може да използва информацията, която сега е била разкрита, за целта, която е възнамерявал, а именно да информира гражданите за текущия законодателен процес.

22. Омбудсманът потвърждава констатацията си за лошо управление и отново призовава Съвета да предостави на разположение законодателни документи в момент, който ще позволи на обществеността да участва ефективно в обсъждането.

Извод

Въз основа на проверката омбудсманът приключва този случай със следното заключение:

Съветът реагира положително на препоръката на Омбудсмана и предостави пълен публичен достъп до въпросните законодателни документи. Поради изтичането на повече от една година обаче жалбоподателят не може да използва оповестената информация за целите, предназначени към момента на подаване на искането за достъп, а именно да информира гражданите за текущ законодателен процес. Омбудсманът призовава Съвета да предостави на разположение законодателни документи в момент, който ще позволи на обществеността да участва ефективно в обсъждането. Поради това омбудсманът потвърждава констатацията си за лошо управление.

Жалбоподателят и Съветът ще бъдат информирани за това решение .

Емили О'Райли Европейски омбудсман

Страсбург, 27.6.2022 г.

[1] В съответствие с Регламент 1049/2001 относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32001R1049> [Връзка].

[2] Предложеният регламент има за цел да създаде по-безопасно цифрово пространство, в което се защитават основните права на ползвателите и се създават еднакви условия на конкуренция за предприятията. С предложението се налагат определени задължения на



големите онлайн платформи, т.нар. „пазачи на *информационния* вход“, за регулиране на тяхното поведение. 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]

[3] В съответствие с член 4, параграф 3 от Регламент 1049/2001.

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

[5] Вж. решения на Общия съд от 22 март 2011 г., *Access Info Europe/Съвет*, Т-233/09, т. 69, 76: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=T-233/09> [Връзка]; и на Съда от 17 октомври 2013 г., *Съвет/Access Info Europe*, С-280/11 Р, точка 60

[6] Първоинстанционен съд — *Access Info Europe/Съвет*, Т-233/09, точка 69.

[7] Пак там.

[8] Пълният текст на препоръката и оценката, довела до нея, са на разположение на адрес: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/en/152996> [Връзка]