Европейски омбудсман

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 по случай 1764/2003/ELB - Отказ за достъп до одитен доклад - 2

Решение
Случай 1764/2003/ELB - **Открит на** 20/10/2003 - **Решение от** 12/01/2006

Жалбоподателят отправя искане до Комисията да му бъде предоставен достъп до одитен доклад, касаещ Нигер. Предоставен му е само частичен достъп до документа (извадки от националното законодателство). Жалбоподателят твърди, че като отказва да му предостави достъп до останалата част от одитния доклад, Комисията не спазва Регламент № 1049/2001 относно публичния достъп до документи [1] . Той претендира да му бъде предоставен достъп до този документ.

Комисията оспорва, че отказът й да предостави достъп до останалите части на одитния доклад е основателен, тъй като тяхното разкриване би засегнало защитата на целта на одитите и защитата на обществените интереси по отношение на международните отношения. Още повече, че частите, в които се съдържат лични данни, са обект на допълнително изключение, определено по силата на Регламент № 1049/2001.

Омбудсманът предлага благоприятно разрешение, като има предвид, че по отношение на изключението, което касае засягането на защитата на целта на одитите, Комисията не е доказала, че е в правото си да се осланя на това изключение, за да ограничи обществения достъп до одитния доклад, и че относно защитата на обществените интереси по отношение на международните отношения тя не е обосновала по подходящ начин отказа си да разкрие онези части от доклада, които самата тя е приела, че могат да бъдат разкрити. Поради това той предлага Комисията да преразгледа предоставянето на достъп до онези части от доклада, които самата тя предлага да бъдат разкрити.

Въпреки че Комисията дава съгласие да предостави частичен достъп до документа, жалбоподателят изтъква, че зачеркнатите пасажи са в същността си всички най-важни данни в одитния доклад.

Омбудсманът отбелязва, че Комисията има голяма свобода на действие в контекста на свое решение за отказ на достъп, основано на базата на защитата на обществените интереси по отношение на международните отношения. Следователно, обхватът на действията на Омбудсмана в този контекст са ограничени до това, да провери доколко са спазени процедурните правила и задължението да бъдат посочени причините, доколко точно са цитирани фактите и дали е налице явна грешка в преценката или злоупотреба с правомощия. Относно задължението да бъдат цитирани основанията Омбудсманът напомня, че въпреки че съответната институция трябва да докаже, че документите, до които се иска достъп, действително попадат под ограниченията, изброени в Регламент № 1049/2001, допуска се да се посочат основания като доказателство за необходимостта от конфиденциалност по отношение на всеки отделен документ, без да бъде разкривано съдържанието на документа, и по този начин да се освободи неговата непосредствена цел от обхвата на изключението.

Омбудсманът отбелязва, че докладът включва подробен одит на администрацията на Нигер. Освен това той отбелязва, че Комисията е счела, че пълното разкриване на съдържанието на искания документ може да доведе до влошаване на отношенията й с Нигер. Той смята, че Комисията е дала ясно обяснение за оспорвания отказ и че това обяснение, колкото и кратко да е то, е било достатъчно в светлината на факта, че споменаването на допълнителна информация, и по-специално позоваването на съдържанието на съответния документ, би обезсилило целта на изключението, на което тя се осланя. Освен това Омбудсманът смята, че оспорваното решение не е опорочено от явна грешка в преценката за защита на обществените интереси по отношение на международните отношения. Неговото заключение е, че не е налице лошо управление по отношение на оспорвания отказ на Комисията да предостави поискания от жалбоподателя достъп до части от одитния доклад.

Също така, жалбоподателят твърди, че регистърът на документите на Комисията е непълен, защото когато е потърсил в него, той е намерил само два документа, касаещи одита.

Комисията е взела решение нейният регистър с документи да съдържа първоначално препратки към документи, които по същество обхващат законодателната й дейност. Намеренията й са обхватът на регистъра постепенно да се разширява. За да удовлетвори искането на жалбоподателя, Комисията е решила да определи списък на притежаваните от нея документи, касаещи съответния одит.

Омбудсманът отбелязва, че обществото изразява голяма загриженост по отношение на разумното финансово управление и че одитните доклади са ценен източник на информация за начина, по който се изразходват средствата на Общността. Следователно, принципите на доброто административно управление налагат одитните доклади и съответните документи, притежавани от Комисията, да бъдат с приоритетно значение при съставянето на регистър на документите. Наблюденията на Омбудсмана са, че Комисията е направила само общ коментар относно съдържанието на своя

регистър, който не е адекватно адресиран към недостатъка, изтъкнат от жалбоподателя. Омбудсманът смята, че регистърът на документите на Комисията е недостатъчен по отношение на документите, касаещи въпросния одит. Това съставлява случай на лошо управление. Омбудсманът е направил критична забележка.

[1] Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 г. относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията, ОВ 2001 L 145, стр. 43.

Страсбург, 12 януари 2006 г.
Уважаеми г-н М.,

На 20 септември и 23 септември 2003 г. Вие подадете жалба до Европейския омбудсман срещу Европейската комисия във връзка с отказа ѝ да Ви предостави достъп до документ, озаглавен „ *Audit des fonds de contrepartie de l„appui à l„ajustement structurel en République du Niger — reportport final juin 2001 et janvier 2002* “, както и други свързани документи.

На 20 октомври 2003 г. препратих жалбата до председателя на Комисията. На 17 октомври 2003 г. ми изпратихте допълнителна информация, която препратих на Комисията на 12 ноември 2003 г. Комисията изпрати становището си на 30 януари 2004 г. Изпратих Ви го с покана за представяне на становища, която сте изпратили на 25 февруари 2004 г. На 19 май 2004 г. поисках допълнителна информация от Комисията. Комисията поиска удължаване на крайния срок за отговор и изпрати своите допълнителни коментари на 5 август 2004 г. Изпратих Ви ги с покана за представяне на становища, която Вие изпратихте на 6 октомври 2004 г.

На 28 февруари 2005 г. представих на Комисията предложение за приятелско решение и на същата дата Ви изпратих копие от писмото си до Комисията. Комисията изпрати отговора си на 13 юни 2005 г. На 25 юли 2005 г. и 29 септември 2005 г. моите служби се свързаха с Вас по електронна поща и Ви приканиха да ги уведомите дали считате, че е постигнато приятелско решение. Тъй като от Вас не беше получен отговор, Ви препратих отговора на Комисията с покана за представяне на коментари, която Вие изпратихте на 14 октомври 2005 г.

На 10 май 2005 г. и 14 юли 2005 г. Вие се свързахте с моите служби, за да получите информация за напредъка по Вашата жалба.

Пиша ви сега, за да ви информирам за резултатите от направените запитвания.

ЖАЛБАТА

Според жалбоподателя релевантните факти са накратко, както следва:

На 6 юни 2003 г. жалбоподателят изпрати писмо до Комисията, с което поиска достъп до документ, озаглавен „ *Audit des fonds de contrepartie de l„appui à l„ajustement structurel en République du Niger — Rapport final juin 2001 et janvier 2002* “ (наричан по-нататък „одитният доклад“), както и други относими документи.

На 9 юли 2003 г. Комисията (Службата за сътрудничество EuropeAid) отказва да му предостави достъп.

На 17 юли 2003 г. жалбоподателят поиска преразглеждане на искането си и посочи, че би оценил списък на всички документи от Службата за сътрудничество EuropeAid, които са вписани в регистъра на документи в съответствие с член 11 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 г. относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (1) („Регламент 1049/2001“).

На 8 септември 2003 г. отказът на достъп е потвърден от генералния секретар на Комисията с мотива, че оповестяването на одитния доклад би засегнало защитата на целите на одитите, защитата на обществения интерес по отношение на международните отношения на Съюза и защитата на обществения интерес по отношение на личния живот и личната неприкосновеност. Генералният секретар обаче обясни, че някои части от документа могат да бъдат публикувани, т.е. извлечения от националното законодателство. Тези части бяха изпратени на жалбоподателя.

Жалбоподателят оспорва решението на генералния секретар на следните основания.

Отказът на Комисията да предостави достъп на жалбоподателя показа, че счита, че не следва да се предоставя информация от спонсорирани от Комисията одити. Тъй като одитите са основен източник на информация относно ефикасността и ефективността на дейностите на Комисията, такова отхвърляне ограничава способността на обществеността да събира информацията, необходима за упражняване на демократичните ѝ отговорности. В други развити страни, по-специално Канада, законодателството относно публичния достъп до документи не предвижда такова изключване.

Въпросният одит е приключил повече от година преди жалбоподателят да поиска достъп до него. Поради това е малко вероятно информацията за него да може да се използва за подкопаване на целта на одитите, която е целта на изключението, предвидено в Регламент 1049/2001, да бъде предотвратено. Освен това за целите на одита не изглеждаше вредно да се предоставя информация, свързана със задълбочения анализ на правното и административното положение в Нигер. Оповестяването на одита е малко вероятно да навреди на бъдещото сътрудничество с властите на Нигер, тъй като тази държава е получила съдействие за сътрудничество, което е дискреционен принос на ЕС. Следователно спазването на одитно разследване е било условие за получаване на

помощ. Жалбоподателят призна, че определена информация може да бъде чувствителна и не следва да бъде разкривана. Малко вероятно е обаче докладът да съдържа само информация, която може да навреди на отделни лица и да ги накара да не желаят да си сътрудничат с бъдещи одити.

В обществен интерес е да се знае дали одитът е разкрил трудности при предоставянето и управлението на помощта за развитие. Доводът, че информацията не следва да се предоставя, тъй като може да се използва недобросъвестно или извън контекста, използван при отхвърлянето на потвърдителното заявление, противоречи на духа на Регламент 1049/2001.

Професионалното одиторско дружество е трябвало да вземе предвид защитата на неприкосновеността на личния живот и неприкосновеността на личността в своята администрация на одита. Малко вероятно е всички елементи на одита да могат да бъдат използвани за пряко идентифициране на лицата.

Прозрачността в администрацията и одита бяха най-ефективните начини да се гарантира, че с помощта на ЕС за развитие не се злоупотребява. Съществуваше по-висш обществен интерес от оповестяването въз основа на приоритета, даден от Европейския съюз на откритостта, отчетността и прозрачността. Освен това обществеността е имала по-висш интерес да знае как ресурсите ѝ се изразходват от държавните служители. Всяка злоупотреба с помощта за развитие е пряка заплаха за оцеляването на хората в Нигер.

Изключенията, предложени от Комисията, не могат да се прилагат за всички части на одитния доклад. Частите, свързани по-специално с мандата на одита, въпросите, свързани със собствената администрация на Службата EuropeAid на помощта за развитие или препоръките за подобряване на администрирането на помощта за развитие, не следва да бъдат обхванати от никакво изключение.

Жалбоподателят също така повдигна следните въпроси.

Въпросният одит не фигурира в регистъра на документите на Комисията. Жалбоподателят е извършил търсене в интернет, както е препоръчано от генералния секретар, и е открил само два документа. Жалбоподателят счита, че регистърът е непълен, което противоречи на Регламент 1049/2001. Той твърди, че Европейският съюз е избегнал задължението за вписване на документи в регистъра и е направил невъзможно за гражданите да знаят какви документи да поискат. Според жалбоподателя отказът да се предостави на жалбоподателя списък с документи е в нарушение на Регламент 1049/2001 и на Кодекса за добро поведение на администрацията.

Генералният секретар на Комисията също така посочи в писмото си от 8 септември 2003 г., че „ *одитният доклад е предоставен на Европейската сметна палата* “. Поради това жалбоподателят поиска от Сметната палата да му предостави достъп до одитния доклад. На 13 октомври 2003 г. Съдът отговори, че „ *изглежда не притежава този документ* “. Поради това жалбоподателят счита, че е бил подведен от генералния секретар.

В обобщение жалбоподателят твърди, че Комисията не е спазила Регламент 1049/2001, когато е отказала да му предостави достъп до одитния доклад и други свързани документи. Той също така твърди, че регистърът на документите на Комисията е непълен. Жалбоподателят заяви, че следва да получи въпросния документ, както и списък на документите, свързани с този одит. Той също така твърди, че е бил подведен от генералния секретар на Комисията, който е написал, че „ *одитният доклад е предоставен на Европейската сметна палата* “.

ЗАПИТВАНЕТО

Становище на Комисията

Становището на Комисията може да бъде обобщено, както следва.

На 6 юни 2003 г. жалбоподателят пише до Генералния секретариат на Комисията с искане за достъп до документ или документи, вероятно непубликувани, свързани с одит на бюджетната помощ на ЕС за правителството на Нигер.

На 9 юли 2003 г. Службата EuropeAid отговаря на първоначалното заявление на жалбоподателя. Достъпът до съответния одитен доклад беше отказан въз основа на няколко от изключенията, предвидени в член 4 от Регламент 1049/2001.

В потвърдителното си заявление от 17 юли 2003 г. жалбоподателят оспорва прилагането на горепосочените изключения, като посочва, че във всеки случай е налице по-висш обществен интерес от оповестяването.

Генералният секретар отговори на това потвърдително заявление на 8 септември 2003 г., с което предостави частичен достъп. Той призна, че е малко вероятно освобождаването на извлечения от националното законодателство да удовлетвори искането на жалбоподателя. Направена е обаче преценка, че извлеченията от националното законодателство не са обхванати от никакво изключение и следователно трябва да бъдат оповестени. Що се отнася до останалата част от одитния доклад, той частично потвърди позицията на Службата EuropeAid, като заключи, че достъпът трябва да бъде отказан, тъй като оповестяването му би засегнало защитата на целта на одитите и защитата на обществения интерес по отношение на международните отношения. Освен това той посочва, че разделите, съдържащи лични данни, попадат в обхвата на изключението, предвидено в член 4, параграф 1, буква б) от Регламент 1049/2001. Освен това беше обяснено, че средствата за правна защита са били правилно посочени в първоначалния отговор и че претеглянето на интересите с цел да се установи дали е налице по-висш обществен интерес от оповестяването не се прилага за изключенията, предвидени в член 4, параграф 1 от Регламента.

В отговора си на потвърдителното заявление генералният секретар заяви, че одитният доклад е предоставен на Сметната палата и на председателя на комисията по бюджетен контрол на Европейския парламент, за да се гарантира, че използването на тези средства

подлежи на независим и демократичен контрол. Факт е, че този доклад е бил на тяхно разположение при обикновено искане, както всеки друг одитен доклад относно използването на средствата на ЕС. Поради това формулировката „ *е предоставена „трябва* да се разбира като „ *е налична* “. Комисията призна, че формулировката е неприятна, тъй като може да се тълкува като „ *е изпратена на* “. Комисията се извини за тази неточност, която по никакъв начин не е имала за цел да заблуди жалбоподателя.

Защита на целта на одитите

Що се отнася до тълкуването на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент 1049/2001 относно защитата на целите на одитите, общият принцип, уреждащ регламента, е, че всички документи, държани от Комисията, са публично достъпни, освен ако оповестяването им би засегнало определени публични и частни интереси, изброени в член 4 от регламента, като в този случай се прилага изключение от този общ принцип. Следователно основният елемент от разглеждането на заявленията за достъп до документи е критерият за вредата, който трябва да се извърши за всеки отделен случай, за да се определи дали оповестяването на исканите документи би засегнало някой от интересите, изброени в член 4. Генералният секретар анализира подробно одитния доклад, за да прецени дали оповестяването би засегнало интересите, които трябва да бъдат защитени, и до каква степен би било възможно да се предостави частичен достъп до доклада.

Целта на одитите в този случай е била да се запази капацитетът на Комисията да извършва в бъдеще този вид много чувствителен и задълбочен одит в Нигер в по-широкия контекст на помощта за развитие. Ясно е, че поради самото си естество одитните доклади са по-склонни от другите категории документи да съдържат чувствителна информация, чието оповестяване би засегнало интересите, които трябва да бъдат защитени от член 4 от Регламент 1049/2001. Вярно е, че помощта за сътрудничество е изцяло дискреционен принос на ЕС и че ако правителството на Нигер не желае да сътрудничи на одитите на ЕС, то не е било длъжно да приема помощ. Комисията обаче счете, че целта на тези одити трябва да се разглежда в контекста на дългосрочен ангажимент към народа на Нигер и че това не е въпрос на погрешно представяне на отношенията между ЕС и Нигер. Като се има предвид чувствителното съдържание на този конкретен одитен доклад (т.е. неговото много подробно ниво на специфична одитна информация), оповестяването му би нарушило оправданите правни очаквания за поверителност на всички различни информатори, които са сътрудничили задълбочено на одитора. Поради това Комисията счита, че оповестяването би довело до ситуация, при която информаторите биха проявили по-голямо нежелание да сътрудничат. Това от своя страна би застрашило способността на Комисията да извършва подобни одити в бъдеще със същото ниво на точност.

Защитата на обществения интерес по отношение на международните отношения

Правилно беше да се посочи, че насърчаването на доброто управление и прозрачността е в интерес на помощта на ЕС за развитие и че помощта е предоставена, при условие че се използва по подходящ начин и подлежи на одит. За разлика от жалбоподателя обаче Комисията счете, че тези интереси се обслужват по-добре чрез поддържане на взаимно доверие между двете страни, а не чрез предоставяне на публичен достъп до одитния доклад и нарушаване на това доверие. Тази помощ за развитие и този вид задълбочен

одит на администрацията на Нигер позволиха на ЕС да помогне на Нигер да идентифицира проблемите, да предложи решения и да упражни натиск с цел подобряване на положението, доколкото одитът разкри трудности при предоставянето и управлението на помощта за развитие.

Комисията потвърди, че предвид нивото на подробна и чувствителна одитна информация, съдържаща се в настоящия документ, е факт, че ако се използва недобросъвестно или извън контекста, информацията може да причини сериозни вреди на държавата.

Защита на личния живот и неприкосновеността на личността

Твърдението, че генералният секретар е възприел широко тълкуване на това изключение, също е необосновано, тъй като в отговора си на потвърдителното заявление той ясно посочва, че съответните раздели от одитния доклад попадат в обхвата на това изключение. Поради това понастоящем беше практика тези лични данни да бъдат заличени, за да се улесни частичният достъп до останалата част от документа.

По-висш обществен интерес

В съответствие със съображение 2 от Регламент 1049/2001 винаги е имало обществен интерес от прозрачност и от оповестяване на всеки документ, държан от публичната администрация. Въпреки това, подобно на всеки друг режим на достъп до документи, Регламент 1049/2001 установява някои изключения от това правило.

Следователно, ако общият обществен интерес от оповестяването автоматично представлява по-висш обществен интерес от оповестяването, изключенията по член 4 от Регламент 1049/2001 биха били лишени от всякакво значение.

Що се отнася до изключенията, предвидени в член 4, параграфи 2 и 3 от Регламент 1049/2001, е възможно допълнително изключение от изключенията, а именно наличието на по-висш обществен интерес от оповестяването. За да се установи дали такъв интерес е съществувал, общественият интерес от оповестяването на съответните документи е трябвало да бъде претеглен спрямо интересите, които трябва да бъдат защитени от изключенията, предвидени в член 4 от Регламента. В този конкретен случай посочените изключения, свързани със защитата на международните отношения и защитата на личния живот и неприкосновеността на личността, са задължителни и не подлежат на този допълнителен критерий за баланс на интересите.

Регистърът и списъкът на документите

Член 11 от Регламент 1049/2001 предвижда, че всяка институция предоставя публичен достъп до регистър на документи. Тя обаче не уточнява съдържанието на тези регистри. Очевидно регистърът е полезен инструмент, който дава възможност на гражданите да упражняват правото си на достъп. Фактът, че даден документ не е вписан в регистрите, обаче по никакъв начин не е пречка молителят да поиска документа и да му бъде предоставен достъп до него.

Като се има предвид значението на законодателните документи, определени в член 12, параграф 2 от Регламент 1049/2001, Комисията реши, че регистърът на документите, създаден въз основа на член 11 от регламента, следва първоначално да съдържа

позовавания на документите COM, C и SEC, представени на колегиума, които по същество обхващат законодателните дейности на Комисията. Регистърът съдържа всички документи, принадлежащи към тези категории документи, считано от 1 януари 2001 г. Обхватът на регистъра ще се разширява постепенно. Като първа стъпка бяха добавени протоколи и дневен ред от заседанията на Комисията. Ще последват допълнителни разширения. Това постепенно удължаване не е в нарушение на член 11 от регламента. Освен това, като се има предвид децентрализираната структура на Комисията и изключително широкото определение на даден документ в регламента, никога не би могло да има изчерпателен регистър на документите на Комисията. Вярно е, че при липсата на изчерпателен регистър за гражданина е било трудно да знае кои документи да поиска и по този начин да формулира достатъчно точно искане, за да може институцията да идентифицира документа, освен ако отговорните служби на Комисията не са оказали подходящо съдействие на жалбоподателя.

В отговора си от 9 юли 2003 г. на първоначалното заявление на жалбоподателя Службата EuropeAid обяснява, че е направено заключението, че тя се отнася само до одитния доклад. По отношение на тази оценка жалбоподателят се позовава само на следното в потвърдителното си заявление: „ *Следва да добавя, че съм благодарен за изготвянето на списък на всички документи на Службата за сътрудничество EuropeAid, които са вписани в регистъра на документите в съответствие с член 11 от Регламент 1049/2001.* “

В отговора си на потвърдителното заявление генералният секретар посочи, че регистърът на документите на Комисията представлява електронна база данни, която се актуализира ежедневно, и че не е имало такъв списък с документи, които да са били включени в този регистър от Службата EuropeAid. С връзка към регистъра и обяснение как да се търси в него, жалбоподателят е поканен да търси в регистъра сам и да докладва на генералния секретар, ако намери документи, представляващи интерес. Съответно Комисията би искала да подчертае факта, че жалбоподателят никога не е потвърдил искането си за достъп до документ, различен от одитния доклад, и че вследствие на това генералният секретар е разгледал заявлението правилно и не е „ *отказал да предостави* “ на жалбоподателя списък с документи или действия в нарушение на член 15 от Регламент 1049/2001 или Кодекса за добро поведение на администрацията.

Въпреки това, за да подпомогне жалбоподателя, Комисията реши да състави списък на документите, съхранявани от EuropeAid във връзка със съответния одит, и приложи този списък към настоящото становище.

Забележки на жалбоподателя

В становището си жалбоподателят поддържа жалбата си и прави следните допълнителни коментари.

Жалбоподателят счита, че Комисията не е разгледала в становището си повдигнатите от него съществени въпроси.

Според жалбоподателя аргументите, представени от Комисията, за да се обясни защо искането му е отхвърлено, ако бъдат приети, биха осигурили цялостна защита на одитната информация в противоречие с решението на Първоинстанционния съд по дело Т-194/94 *Carvell/Съвет* (2) . Информацията за евентуални нарушения в Европейския съюз или в Нигер при изпълнението на тези програми ще бъде премахната от обществения контрол. Подобна ситуация представлява злоупотреба със споразуменията от Котону, съгласно които тази програма за помощ е трябвало да функционира, както и нарушение на духа и буквата на Регламент 1049/2001.

Ако управлението на програми за предоставяне на помощ по преценка на работодателя е било предмет на освобождаване, е било трудно да се види как може да бъде освободен всеки документ, свързан с международни въпроси. Жалбоподателят се позова на решенията на Съда по дело C-353/99 P, *Hautala/Съвет* (3) и по дело C-353/01 *Olli Mattila/Съвет и Комисия* (4) . Той отбеляза, че Комисията редовно е публикувала много по-чувствителна информация по въпроси, свързани с международните отношения, отколкото всеки документ, свързан с програмите за помощ в Нигер.

Също така би било в противоречие с добрата одитна практика и доброто административно поведение, ако одитните информатори действително са гарантирали поверителност, тъй като може да е било необходимо Комисията да предаде констатациите от одита на правоприлагащите органи за по-нататъшно разследване и действия. Жалбоподателят поиска от Омбудсмана да постанови, че член 4, параграф 1, буква б) от Регламент 1049/2001 не може да се използва за обосноваване на отказ за предоставяне на достъп до този документ.

Що се отнася до по-висшия обществен интерес, изключението за защита на обществения интерес по отношение на международните отношения не се прилага в настоящия случай. Що се отнася до неприкосновеността на личния живот и личната неприкосновеност, Комисията не предостави подробности за причините, поради които това освобождаване се прилага, поради което исканото освобождаване трябваше да бъде отхвърлено като неоснователно. Доводът, че по-висш обществен интерес не се прилага по отношение на освобождаванията по член 4, параграфи 2 и 3, е обоснован от Комисията с мотива, че общественият интерес от оповестяване не е надделял над обществения интерес от защита на целта на одитите. С това изявление Комисията призна, че прилага общо освобождаване в случай на одити, противно на духа и буквата на регламента, и в противоречие със съдебната практика на Общността, която ясно показва, че изключенията не могат да се прилагат за цели класове документи на Комисията, като например одити.

Жалбоподателят настоя, че пълният достъп до документа е подходящ, и счете, че частичният достъп трябва да бъде определен чрез прилагане на Регламент 1049/2001 и изключенията от него трябва да се прилагат за всеки отделен случай, а не просто като се подбират данни, които вече са обществено достояние, и се изключва всяко друго съдържание.

Що се отнася до твърдението на Комисията, че документът е бил предоставен на Сметната палата и на Парламента, жалбоподателят е на мнение, че това представлява умишлен опит да бъде въведен в заблуждение; че това е нарушение на Кодекса за добро поведение на администрацията; че представлява лошо администриране; и че това налага дисциплинарни мерки срещу авторите на изявлението.

Жалбоподателят счита, че липсата на подходящ и пълен регистър на досиетата на EuropeAid представлява нарушение на Кодекса за добро поведение на администрацията.

Според жалбоподателя Комисията не е отговорила на неговите доказателства, че други юрисдикции предоставят одитна информация, по-специално правителството на Канада. Въпросът за освобождаването на одитите, извършени във връзка с дейностите на Комисията, беше особено важен за насърчаването на доброто управление, като се имат предвид дългогодишните и нерешени проблеми с финансовата отчетност в Комисията.

Допълнителни проучвания

След внимателно разглеждане на становището на Комисията и на забележките на жалбоподателя се оказа, че са необходими допълнителни разследвания. Омбудсманът поиска от председателя на Комисията да отговори на следните въпроси:

- Счита ли Комисията, че изключението за защита на целите на одитите и изключението за защита на обществения интерес по отношение на международните отношения се прилагат за всички части на документа, които все още не са били предоставени на жалбоподателя?
- Моля Комисията да отговори конкретно на аргумента на жалбоподателя, че а) мандатът на одита; б) въпроси, свързани със собствената администрация на Службата EuropeAid на помощта за развитие; и в) препоръките за подобряване на администрирането на помощта за развитие не следва да бъдат обхванати от никакво изключение?

Допълнителен отговор на Комисията

Допълнителният отговор на Комисията може да бъде обобщен, както следва.

Що се отнася до приложимостта на изключенията за всички части на доклада, двете изключения бяха много взаимосвързани по отношение на настоящия одитен доклад. Основната причина Комисията да откаже публичен достъп до такива одитни доклади е фактът, че тези доклади се отнасят до информация, която не е непременно публична в самите държави бенефициери и следователно може да бъде доста чувствителна. Комисията не е била в състояние да прецени до каква степен информацията е чувствителна или е била счетена за чувствителна от националните органи, в случая от органите на Нигер.

Оповестяването на одитния доклад или на части от него може да доведе до обтегнати отношения с държавата бенефициер, в този случай Нигер. Това от своя страна може да доведе до по-слабо сътрудничество от страна на органите на държавата бенефициер по време на процеса на последващи действия или когато в бъдеще трябва да бъдат извършени нови одити.

Що се отнася до съдържанието на доклада, Комисията счита, че големи откъси могат да

бъдат оповестени, без да навредят на интересите на Нигер или на целта на одита. Всяко разкриване на информация относно управлението на средствата от страна на бенефициера обаче вероятно ще се счита за намеса в суверенитета на държавата. Следователно до този момент Комисията е отказала достъп до всички части на доклада, които очевидно не са обществено достояние, което означава всичко, с изключение на законодателните текстове.

Комисията все още беше на мнение, че оповестяването на която и да е част от одитния доклад без съгласието на органите на Нигер би засегнало неблагоприятно нейните отношения с тези органи и по-специално би възпрепятствало проследяването на този одит, както и бъдещите одити във връзка с помощта, предоставена на тази държава.

За да получат съгласието на Niger за частично оповестяване, службите на Комисията са избрали частите от доклада, които според тях биха могли да бъдат оповестени, без да причинят вреда. На 9 юли 2004 г. Комисията поиска съгласието на властите на Нигер да оповестят тази заличена версия. До момента не е получен отговор.

Що се отнася до достъпността на някои части от одитния доклад, заданието е включено в заличената версия на доклада, която Комисията предлага да публикува със съгласието на органите на Нигер.

Докладът не се отнася до собствената администрация на EuropeAid на помощта за развитие. Ако докладът съдържа такава информация, Комисията ще я оповести.

Препоръките се отнасяха изключително до управлението на публичните финанси от властите на Нигер.

Комисията ще продължи да се опитва да получи отговор от властите на Нигер. Без съгласието на тези органи Комисията счита, че всяко по-нататъшно оповестяване, дори на части от доклада, би засегнало неблагоприятно нейните отношения с Нигер и следователно би възпрепятствало бъдещите одити, свързани с помощта за развитие, предоставена на тази държава.

Допълнителни забележки на жалбоподателя

Допълнителните коментари на жалбоподателя могат да бъдат обобщени, както следва.

Жалбоподателят счита, че Комисията ненужно е разширила процеса и е трябвало да се свърже с органите на Нигер, когато първоначално е отправил искането за информация.

Жалбоподателят повтори, че ако някоя държава не желае да управлява помощта по прозрачен начин, тя не е длъжна да приеме тази помощ. Той счита, че е налице лошо администриране, ако Комисията сключи дискреционно споразумение за помощ за развитие, в което се очаква, че използването на ресурсите ще бъде скрито от европейската общественост.

Не е било целесъобразно Комисията да предоставя ресурси на дадена държава, ако

счита, че страната ще откаже да спазва задълженията си по отношение на прозрачността, одита и последващите действия. В този контекст жалбоподателят се позова на член 9 от Споразумението от Котону, в който се посочва, че: „ *Зачитането на всички права на човека и основните свободи, включително зачитането на основните социални права, демокрацията, основана на принципите на правовата държава, и прозрачното и отговорно управление са неразделна част от устойчивото развитие.* “

Според жалбоподателя няма смисъл да се иска от Нигер да разреши частично освобождаване. Комисията е трябвало да поиска разрешение за публикуване на доклада в пълен размер.

Съгласно член 57, параграф 6 от Споразумението от Котону всички решения, изискващи одобрението на държавите бенефициери, се считат за одобрени, освен ако не е получен отговор в срок от 60 дни. Непредоставянето от страна на Комисията на информацията, поискана в писмото ѝ от 9 юли 2004 г., не е в съответствие със Споразумението от Котону.

Жалбоподателят счита, че Комисията не е предоставила никакво обяснение защо мандатът не е бил оповестен на първо място.

УСИЛИЯТА НА ОМБУДСМАНА ЗА ПОСТИГАНЕ НА ПРИЯТЕЛСКО РЕШЕНИЕ

След внимателно разглеждане на становищата на Комисията и на забележките на жалбоподателя омбудсманът не счете, че Комисията е отговорила адекватно на всички аспекти на твърдението на жалбоподателя относно достъпа до одитния доклад. Поради това в съответствие с член 3, параграф 5 от Статута на Европейския омбудсман (5) той изпрати писмо до председателя на Комисията, за да предложи приятелско решение въз основа на следния анализ на спорните въпроси между жалбоподателя и Комисията.

Спорни въпроси между Комисията и жалбоподателя

Жалбата се отнася до публичния достъп до документи, свързани с одит на бюджетната помощ от ЕС за правителството на Нигер.

Жалбоподателят твърди, че Комисията не е спазила Регламент 1049/2001, когато е отказала да му предостави достъп до един документ, озаглавен *Audit des fonds de contrepartie de l'appui à l'ajustement structurel en République du Niger — Rapport final juin 2001 et janvier 2002* (наричан по-нататък „одитният доклад“), както и до други свързани документи. Той също така твърди, че регистърът на документите на Комисията е непълен. Жалбоподателят заяви, че следва да получи въпросния документ, както и списък на документите, свързани с този одит. Накрая жалбоподателят твърди, че е бил подведен от генералния секретар на Комисията, който е написал, че „ *одитният доклад е предоставен на Европейската сметна палата* “.

Омбудсманът обаче отбеляза, че въпреки че първото твърдение на жалбоподателя се

отнася до „други документи, свързани“ със самия одитен доклад, проверката показа, че този аспект на случая всъщност се отнася до второто твърдение и искане (т.е., че регистърът на документите на Комисията е непълен и че жалбоподателят следва да получи списък на документите, свързани с одита).

След внимателно разглеждане на резултатите от проверката до момента омбудсманът не счете, че Комисията е отговорила адекватно на всички аспекти на твърдението на жалбоподателя относно достъпа до одитния доклад.

Поради това омбудсманът направи предложение за приятелско решение по въпроса за достъпа до одитния доклад.

Омбудсманът отбеляза, че в хода на проверката Комисията е пояснила, че:
- одитният доклад не се отнася до собствената администрация на EuropeAid на помощта за развитие. Ако одиторският доклад съдържа такава информация, Комисията ще я оповести; и
- препоръките в одитния доклад се отнасят изключително до управлението на публичните финанси от органите на Нигер.

Предложението на Омбудсмана за приятелско решение се основава на следните съображения:
Обосновка на позицията на Комисията
1.1 Комисията предостави (на етапа на потвърдителното заявление) частичен достъп до одитния доклад, състоящ се от достъп до извлечения от националното законодателство. Комисията твърди, че отказът на достъп до други части на одитния доклад е обоснован, тъй като оповестяването би засегнало защитата на целите на одитите (член 4, параграф 2, трето тире от Регламент 1049/2001) и защитата на обществения интерес по отношение на международните отношения (член 4, параграф 1, трето тире от регламента). Освен това разделите, съдържащи лични данни, са обхванати от изключението, предвидено в член 4, параграф 1, буква б) от регламента.

1.2 Що се отнася до защитата на целта на одитите, Комисията твърди, че целта на одитите в случая е била да се запази способността на Комисията да извършва в бъдеще този вид много чувствителен и задълбочен одит в Нигер в по-широкия контекст на помощта за развитие. Ясно е, че поради самото си естество одитните доклади е по-вероятно в сравнение с други категории документи да съдържат чувствителна информация. Вярно е, че помощта за сътрудничество е изцяло дискреционен принос на ЕС и че ако правителството на Нигер не желае да сътрудничи на одитите на ЕС, то не е било длъжно да приема помощ. Комисията обаче счете, че целта на тези одити трябва да се разглежда в контекста на дългосрочен ангажимент към народа на Нигер. Като се има предвид чувствителното съдържание на този конкретен одитен доклад, т.е. неговото много подробно ниво на специфична одитна информация, Комисията счита, че оповестяването му би нарушило оправданите правни очаквания за поверителност на всички различни информатори, които са сътрудничили задълбочено на одитора. Освен това Комисията счита, че поради това оповестяването би довело до ситуация, при която

информаторите не биха били склонни да си сътрудничат. Това от своя страна би застрашило способността на Комисията да извършва подобни одити в бъдеще със същото ниво на точност.

Що се отнася до въпроса за евентуален по-висш обществен интерес от оповестяването, Комисията твърди, че ако общият обществен интерес от оповестяването автоматично представлява по-висш обществен интерес от оповестяването, изключенията по член 4 биха били лишени от всякакво значение.

1.3 Що се отнася до защитата на обществения интерес по отношение на международните отношения, Комисията призна, че насърчаването на доброто управление и прозрачността е в интерес на помощта на ЕС за развитие и че помощта е предоставена, при условие че се използва по подходящ начин и подлежи на одит. За разлика от жалбоподателя обаче Комисията счете, че тези интереси се обслужват по-добре чрез поддържане на взаимно доверие между двете страни, отколкото чрез предоставяне на публичен достъп до одитния доклад и нарушаване на това доверие. Тази помощ за развитие и този вид задълбочен одит на администрацията на Нигер позволиха на ЕС да помогне на Нигер да идентифицира проблемите, да предложи решения и да упражни натиск с цел подобряване на положението, доколкото одитът разкри трудности при предоставянето и управлението на помощта за развитие. Според Комисията нивото на подробна и чувствителна одитна информация, съдържаща се в одитния доклад, би могло, ако се използва недобросъвестно или извън контекста, да причини сериозни вреди на държавата.

1.4 Що се отнася до защитата на личния живот и неприкосновеността на личността, Комисията твърди, че понастоящем е практика тези лични данни да бъдат заличени, за да се даде възможност за частичен достъп до останалата част от документа.

1.5 В отговора си на искането на Омбудсмана за допълнителна информация Комисията обясни, че изключението за защита на целите на одитите и изключението за защита на обществения интерес по отношение на международните отношения са много взаимосвързани в случая с настоящия одитен доклад. Основната причина за отказа на Комисията да разреши публичен достъп до такива одитни доклади е фактът, че тези доклади се отнасят до информация, която не е непременно публична в самите държави бенефициери и която поради тази причина може да бъде доста чувствителна. Оповестяването на одитния доклад или на части от него може да доведе до обтегнати отношения с държавата бенефициер, в този случай Нигер. Това от своя страна може да доведе до по-слабо сътрудничество от страна на органите на държавата бенефициер по време на процеса на последващи действия или когато в бъдеще ще се извършват нови одити.

Комисията счете, че големи извадки от одитния доклад, включително заданието, могат да бъдат оповестени, без да се вреди на интересите на Нигер или на целта на одита. Всяко разкриване на информация относно управлението на средствата от страна на бенефициера обаче вероятно ще се счита за намеса в суверенитета на държавата.

Комисията е на мнение, че оповестяването на която и да е част от одитния доклад без съгласието на властите на Нигер би засегнало неблагоприятно нейните отношения с тези органи. На 9 юли 2004 г. Комисията поиска съгласието на властите на Нигер за оповестяване на заличена версия. Към момента, в който Комисията изпрати последния си отговор до Омбудсмана, не беше получен отговор. Комисията ще продължи да се опитва да получи отговор от властите на Нигер.

Аргументите на жалбоподателя

1.6 Що се отнася до защитата на целта на одитите, жалбоподателят твърди, че одитите са основен източник на информация относно ефикасността и ефективността на дейностите на Комисията и че отказът на достъп ограничава способността на обществеността да събира информацията, необходима за упражняване на демократичните ѝ отговорности. В други развити страни, по-специално Канада, законодателството относно публичния достъп до документи не предвижда такова изключване. В обществен интерес е да се знае дали въпросният одит е разкрил трудности при предоставянето и управлението на помощта за развитие. Освен това одитът е приключил повече от година преди искането на жалбоподателя за достъп и поради това е малко вероятно информацията за него да може да се използва за подкопаване на целта на одитите. Оповестяването на одита е малко вероятно да навреди на бъдещото сътрудничество с властите на Нигер, тъй като помощта за сътрудничество е била дискреционен принос на ЕС. Ако бъдат приети, изложените от Комисията аргументи биха осигурили цялостна защита на одитната информация. От практиката на общностните съдилища обаче става ясно, че изключенията не могат да се прилагат за цели класове документи на Комисията, като например одитите. Би било в противоречие с добрата одитна практика, ако информацията за одита беше гарантирана поверителност, тъй като би могло да се наложи Комисията да предаде констатациите от одита на правоприлагащите органи за по-нататъшно разследване и действие. И накрая, налице е по-висш обществен интерес от оповестяването въз основа на приоритета, даден от Европейския съюз на откритостта, отчетността и прозрачността. Освен това обществеността е имала по-висш интерес да знае как ресурсите ѝ се изразходват от държавните служители.

1.7 Що се отнася до защитата на обществения интерес по въпроси, свързани с международните отношения, жалбоподателят твърди, че Комисията редовно предоставя много по-чувствителна информация по въпроси, свързани с международните отношения, отколкото всеки документ, свързан с програмите за помощ в Нигер. Член 9 от Споразумението от Котону гласи, че: „ *Зачитането на всички права на човека и основните свободи, включително зачитането на основните социални права, демокрацията, основана на принципите на правовата държава, и прозрачното и отговорно управление са неразделна част от устойчивото развитие.* “ Прозрачността в администрацията и одита бяха най-ефективните начини да се гарантира, че с помощта на ЕС за развитие не се злоупотребява. Тази злоупотреба е пряка заплаха за оцеляването на хората в Нигер. Аргументът, че информацията не следва да се предоставя, тъй като може да се използва недобросъвестно или извън контекста, противоречи на духа на Регламент 1049/2001.

1.8 Що се отнася до защитата на личния живот и неприкосновеността на личността, жалбоподателят признава, че определена информация може да бъде чувствителна и не следва да бъде разкривана. Професионалното одиторско дружество е трябвало да вземе предвид защитата на неприкосновеността на личния живот и неприкосновеността на личността в своята администрация на одита.

Оценка на Омбудсмана

1.9 Омбудсманът припомни, че съгласно член 2 от Регламент 1049/2001 „всеки *гражданин на Съюза и всяко физическо или юридическо лице, което пребивава или има седалище според устройствения му акт в държава членка, има право на достъп до документите на институциите, при спазване на принципите, условията и ограниченията, определени в настоящия регламент (...) Настоящият регламент се прилага за всички документи, държани от дадена институция, т.е. документи, изготвени или получени от нея и притежавани от нея, във всички области на дейност на Европейския съюз.* “ Изключенията от този принцип са предвидени в член 4 от регламента.

1.10 Що се отнася до изключението, свързано с неприкосновеността на личния живот и личната неприкосновеност (член 4, параграф 1, буква б) от Регламент 1049/2001), омбудсманът първо припомни, че това изключение не е подчинено на възможността за по-висш обществен интерес от оповестяването. Омбудсманът отбеляза, че в своите забележки жалбоподателят е приел, че определена информация, съдържаща се в одитния доклад, може да бъде чувствителна и не следва да бъде разкривана. Освен това жалбоподателят изглежда не оспорва обхвата на заличаванията, направени от Комисията за привеждане в действие на това изключение. Поради това омбудсманът не счете, че е имало значителен спор между жалбоподателя и Комисията относно правилното прилагане на това изключение в този случай.

1.11 Що се отнася до изключението, свързано със защитата на целите на одитите, омбудсманът припомни, че член 4, параграф 2 от Регламент 1049/2001 предвижда, че: „ *Институциите отказват достъп до документ, когато оповестяването би засегнало защитата на: (...) целта на инспекциите, разследванията и одитите (...),* при условие че има възможност за по-висш обществен интерес от оповестяването. Омбудсманът счита, че аргументите на жалбоподателя са убедителни както по отношение на липсата на вероятност оповестяването да причини реална вреда на защитения интерес, така и по отношение на по-висшия обществен интерес от оповестяването. Освен това Омбудсманът отбеляза, че в отговора си на искането за допълнителна информация от Омбудсмана самата Комисия е счела, че големи извадки от одиторския доклад могат да бъдат оповестени, без да се навреди на целта на одита. Поради това омбудсманът не счете, че Комисията е доказала, че има право да се позове на член 4, параграф 2, трето тире от регламента, за да ограничи публичния достъп до горепосочените извадки от одитния доклад.

1.12 Що се отнася до изключението, свързано със защитата на обществения интерес в областта на международните отношения, Омбудсманът отбелязва, че Комисията е подбрала частите от одитния доклад, които според нея могат да бъдат оповестени, че е

поискала съгласието на органите на Нигер да дадат съгласието си за оповестяването и че към датата на последния отговор на Комисията до омбудсмана Комисията не е получила отговор от органите на Нигер. Омбудсманът разбира позицията на Комисията, че изключението за защита на международните отношения я оправдава да откаже достъп до горепосочените части от одитния доклад, освен ако и докато органите на Нигер не дадат съгласието си за разкриване.

1.13 Омбудсманът припомня в този контекст, че съгласно практиката на Първоинстанционния съд член 4, параграф 5 от Регламент 1049/2001 (6) е *lex specialis* и че Комисията не разполага с правомощия да оповестява документ, произхождащ от държава членка, която е поискала от нея да не прави това (7) .

1.14 Омбудсманът счита, че позицията на Комисията по отношение на прилагането на изключението за защита на международните отношения по същество третира Нигер като държава — членка на ЕС. Омбудсманът счита, че прилагането на изключението по този начин противоречи на гореспоменатата съдебна практика, определяща член 4, параграф 5 като *lex specialis* , и на общия принцип, че изключенията от правото на публичен достъп до документи следва да се тълкуват стриктно.

1.15 Омбудсманът стига до временното заключение, че изключението за защита на международните отношения не може да обоснове отказа на Комисията да оповести онези части от доклада, които самата Комисия е приела в съобщенията си с властите на Нигер, и че следователно продължаващото непредоставяне на тези части от доклада би било случай на лошо администриране.

Предложението за приятелско решение

Омбудсманът предложи Комисията да обмисли възможността за предоставяне на достъп до онези части от доклада, които самата Комисия е предложила в своите съобщения с органите на Нигер, да бъде оповестена.

Отговор на Комисията

В отговор на предложението на Омбудсмана Комисията посочи следното:

След консултацията органите на Нигер не са изразили ясна позиция по отношение на оповестяването на заличена версия на одитния доклад. Комисията би желала да изясни позицията си по отношение на прилагането на изключението по отношение на защитата на международните отношения. Комисията счита, че ако оповестяването на исканите документи би довело до влошаване на отношенията ѝ с Нигер и би създало трудности по отношение на ефективния контрол на помощта на Общността за тази страна, международните отношения на Общността биха били засегнати. Комисията се е консултирала с властите на Нигер, за да провери до каква степен това влошаване може да се случи. Целта на тази консултация не беше да се предостави *de facto* право на вето на тези органи. Във всеки случай дори държава членка не може да се противопостави на оповестяването на исканите документи, тъй като става въпрос за доклад на Комисията.

След като внимателно преразгледа въпроса, Комисията счете, че оповестяването на заличената версия на одитния доклад няма да застраши отношенията ѝ с Нигер. Ето

защо той приветства предложението на Омбудсмана за приятелско решение. Заличената версия на одитния доклад беше приложена.

Забележки на жалбоподателя

В становището си жалбоподателят посочва, че не е в състояние да приеме отговора на Комисията поради следните причини. Заличеният материал по същество представлява цялото материално съдържание на одитния доклад. Не беше предоставено обяснение защо конкретни елементи са били премахнати от доклада, което го накара да заключи, че Комисията е взела решение просто да премахне цялото материално съдържание, независимо от конкретното освобождаване от публичен контрол съгласно Регламент 1049/2001. Номерата на страниците на доклада са били премахнати, което по същество е невъзможно да се установи обхватът на заличения материал; това само по себе си е злоупотреба с власт, тъй като номерата на страниците не могат да бъдат секретни.

Взети заедно, тези действия и бездействия на Комисията показват, че тя е злоупотребила с правомощията си, като е отказала да предостави на жалбоподателя исканите материали. В предишна кореспонденция той подробно изложи позицията си, че повечето, ако не и целият доклад, е трябвало да бъдат оповестени и че трябва да бъдат представени ясни и конкретни причини, за да се обоснове задържането на конкретна информация. Според него такава информация не е била оповестена. Той добави, че стратегията на Комисията да твърди, че се съобразява с Регламент 1049/2001, като публикува чисто описателни и неаналитични одитни материали и се опитва да прикрие обхвата на заличаванията, доказва недобросъвестността на Комисията.

Поради това той поиска от Омбудсмана да установи лошо управление и му благодари за оказаната помощ по време на целия процес.

РЕШЕНИЕТО

1 Отказ за предоставяне на достъп до одитен доклад

1.1 Жалбоподателят поиска от Комисията да му предостави достъп до документ, озаглавен „ *Audit des fonds de contrepartie de l„appui à l„ajustement structurel en République du Niger — Rapport final juin 2001 et janvier 2002* “ (наричан по-нататък „одитният доклад“). На жалбоподателя е предоставен само частичен достъп до въпросния документ, т.е. извлечения от националното законодателство. Жалбоподателят твърди, че Комисията не е спазила Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 г. относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (8) („Регламент 1049/2001“), когато е отказала да му предостави достъп до одитния доклад. Той твърди, че трябва да му бъде предоставен достъп до въпросния документ.

1.2 Комисията твърди, че отказът ѝ да предостави достъп до останалите части от одитния доклад е обоснован, тъй като оповестяването би засегнало защитата на целите на одитите (член 4, параграф 2, трето тире от Регламент 1049/2001) и защитата на обществения интерес по отношение на международните отношения (член 4, параграф 1, буква а), трето тире от регламента). Освен това разделите, съдържащи лични данни,

бяха обхванати от изключението, предвидено в член 4, параграф 1, буква б) от регламента.

1.3 Омбудсманът изпрати писмо до председателя на Комисията, за да предложи приятелско решение в съответствие с член 3, параграф 5 от Статута на Европейския омбудсман въз основа на следните съображения.

Що се отнася до изключението, свързано с неприкосновеността на личния живот и личната неприкосновеност, омбудсманът не счете, че между жалбоподателя и Комисията е имало значителен спор относно правилното прилагане на това изключение.

Що се отнася до изключението, свързано със защитата на целите на одитите, предварителното заключение на Омбудсмана е, че Комисията не е доказала, че има право да се позове на това изключение, за да ограничи публичния достъп до разглеждания одитен доклад.

Що се отнася до защитата на обществения интерес по отношение на международните отношения, Комисията призна, че е в интерес на помощта на ЕС за развитие да се насърчава доброто управление и прозрачността и че помощта е предоставена, при условие че се използва по подходящ начин и подлежи на одит. За разлика от жалбоподателя обаче Комисията счете, че тези интереси се обслужват по-добре чрез поддържане на взаимно доверие между двете страни, отколкото чрез предоставяне на публичен достъп до одитния доклад и нарушаване на това доверие. Тази помощ за развитие и този вид задълбочен одит на администрацията на Нигер позволиха на ЕС да помогне на Нигер да идентифицира проблемите, да предложи решения и да упражни натиск с цел подобряване на положението, доколкото одитът разкри трудности при предоставянето и управлението на помощта за развитие. Според Комисията нивото на подробна и чувствителна одитна информация, съдържаща се в одитния доклад, би могло, ако се използва недобросъвестно или извън контекста, да причини сериозни вреди на държавата. Омбудсманът обаче стига до временното заключение, че тези съображения не могат да обосноват отказа на Комисията да оповести частите от доклада, които самата Комисия е приела в съобщенията си с органите на Нигер. Поради това той предлага Комисията да обмисли възможността за предоставяне на достъп до частите от доклада, които самата Комисия е предложила в своите съобщения с органите на Нигер, да бъде оповестена.

1.4 В отговора си на предложението на Омбудсмана за приятелско решение Комисията отбелязва, че ако оповестяването на исканите документи би довело до влошаване на отношенията ѝ с Нигер и би създало трудности по отношение на ефективния контрол на помощта на Общността за тази страна, международните отношения на Общността ще бъдат засегнати. Комисията се е консултирала с властите на Нигер, които не са изразили ясна позиция по този въпрос, за да провери до каква степен това влошаване е вероятно. След като внимателно преразгледа въпроса, Комисията счете, че оповестяването на заличената версия на одитния доклад няма да застраши отношенията ѝ с Нигер. Поради това Комисията прие предложението на Омбудсмана за приятелско решение и приложи

към отговора си заличената версия на одитния доклад.

Заличената версия на доклада съдържа следните части:

" *- 1. Synthèse: 1.1 Rappel des termes de référence; 1.2 Изпълнение на програмата*

- 2. Описание de la procédure de la dépense publique: 2.2 Objectif et champ de la Mission d'audit; 2.3 Cadres organiques de la loi de Finance; 2.6 Обосновка на мненията

- 3. Програма „Одит дю": 3.1 Ревизии на Монтанс; 3.2 Critères d'audit ."

Следните части от одитния доклад бяха частично заличени:

„ *1.3 Constats relatifs à la chaîne de la dépense; 1.4 Програма „Одит дю";*

2.1 Les départements ministériels chargés du pilotage de l'économie; 2.4 Exécution de la loi de Finance; 2.5 Публикации на Les marchés; 2.7 Les fonctions de contrôle; 2.8 La loi de réglement et instances de contrôle a posteriori .

Следните части от одитния доклад бяха напълно заличени:

" *1.5; 1.6 Препоръки;*

2.9 Препоръки;

3.3 Constats d'audit sur les dépenses hors спойка; 3.4 Constats d'audit sur les dépenses de solde;

4. Препоръки" .

1.5 В становището си жалбоподателят изразява недоволството си от отговора на Комисията на предложението за приятелско решение. Според него заличените материали по същество представляват цялото материално съдържание на одитния доклад, тъй като са били публикувани само описателни и неаналитични одитни материали. Той счита, че не е предоставено обяснение защо конкретни елементи са били премахнати от доклада, което го кара да заключи, че Комисията е взела решение просто да премахне цялото материално съдържание, независимо от конкретното освобождаване от обществен контрол. Както е посочено в предишната му кореспонденция, повечето, ако не и целият доклад, е трябвало да бъдат оповестени и е трябвало да бъдат посочени ясни и конкретни причини, за да се обоснове задържането на конкретна информация.

1.6 Омбудсманът първо припомня, че съгласно член 4, параграф 1 от Регламент *1049/2001 „институциите отказват достъп до документ, когато оповестяването би засегнало защитата на: а) обществения интерес по отношение на: (...) международни отношения* ". Изключенията от достъпа до документи, предвидени в член 4, параграф 1,

буква а) от Регламент 1049/2001, са формулирани задължително; следователно институциите са длъжни да откажат достъп до документи, попадащи в обхвата на някое от тези изключения, след като се докаже наличието на релевантните обстоятелства (9) .

1.7 Омбудсманът отбелязва също, че Комисията разполага с широко право на преценка в контекста на решение за отказ, основано, както в случая, на защитата, *inter alia* , на обществения интерес в областта на международните отношения (10) . Следователно обхватът на контрола в този контекст се ограничава до проверка дали са спазени процесуалните правила и задължението за мотивиране, дали фактите са били точно посочени и дали е налице явна грешка в преценката или злоупотреба с власт (11) . Що се отнася до задължението за мотивиране, омбудсманът припомня, че макар съответната институция да е длъжна да докаже във всеки отделен случай, че документите, до които се иска достъп, действително попадат в обхвата на изключенията, изброени в Регламент 1049/2001, може да се окаже невъзможно да се обосноват необходимостта от поверителност за всеки отделен документ, без да се оповести съдържанието на документа и по този начин да се лиши изключението от самата му цел (12) .

1.8 Що се отнася до разглеждания случай, Омбудсманът най-напред отбелязва, че мандатът на въпросния одит е следният:
- извършване на счетоводен и финансов одит на програмите за подкрепа на структурните корекции;
- да проверява спазването на процедурите за отпускане и условията, предвидени във финансирането и проектоспоразуменията;
- да проверява спазването на бюджетните, административните и счетоводните процедури, които са в сила в Нигер;
- да проучи критично процеса на публичните разходи, действащите системи и процедури, надеждността на данните за изпълнението на бюджета и да оцени финансовото и счетоводното проследяване и постиженията, осъществени за проследяване на изпълнението на бюджета на държавата;
- да направи препоръки за изпълнението на подкрепата на Европейската общност за структурни корекции.

В това отношение, както подчертава Комисията, спорният доклад включва задълбочен одит на администрацията на Нигер. Освен това Омбудсманът отбелязва, че Комисията счита, че пълното оповестяване на искания документ може да доведе до влошаване на отношенията ѝ с Нигер. По-конкретно Комисията счита, че нейните интереси за насърчаване на доброто управление, прозрачността и спазването на условията, при които се предоставя помощ за развитие, се обслужват по-добре чрез поддържане на взаимно доверие между двете страни, отколкото чрез предоставяне на публичен достъп до одитния доклад и нарушаване на това доверие. Тази помощ за развитие и този вид задълбочен одит на администрацията на Нигер позволиха на ЕС да помогне на Нигер да идентифицира проблемите, да предложи решения и да упражни натиск с цел подобряване на положението, доколкото одитът разкри трудности при предоставянето и управлението на помощта за развитие. Комисията подчерта, че оповестяването на подробна, чувствителна одитна информация, съдържаща се в одитния доклад, може да

причини сериозни вреди на държавата. Въз основа на това Комисията отказва да предостави — изцяло или частично — достъп до спорния доклад относно финансовото управление на Нигер и провеждането, констатациите и препоръките от одита. При горепосочените обстоятелства Омбудсманът счита, че Комисията е предоставила ясно обяснение за оспорвания си отказ и че това обяснение, макар и кратко, е достатъчно, в конкретния случай, с оглед на факта, че посочването на допълнителна информация, по-специално позоваването на съдържанието на съответния документ, би обезсмислило целта на посоченото изключение. Освен това омбудсманът констатира, че обжалваното решение не е опорочено от явна грешка в преценката относно защитата на обществения интерес в областта на международните отношения.

1.9 Освен това, що се отнася до изключението, свързано с неприкосновеността на личния живот и личната неприкосновеност (член 4, параграф 1, буква б) от Регламент 1049/2001), Омбудсманът първо припомня, че това изключение не е подчинено на възможността за по-висш обществен интерес от оповестяването. Омбудсманът отбелязва, че в своите забележки жалбоподателят е приел, че определена информация, съдържаща се в одитния доклад, може да бъде чувствителна и не следва да бъде разкривана. Освен това жалбоподателят изглежда не оспорва обхвата на заличаванията, направени от Комисията за привеждане в действие на това изключение. Следователно омбудсманът не счита, че е налице значителен спор между жалбоподателя и Комисията относно правилното прилагане на това изключение в този случай. Поради това омбудсманът счита, че не е оправдано по-нататъшно разследване и разглеждане на тази част от жалбата.

1.10 С оглед на гореизложеното Омбудсманът заключава, че не е налице лошо администриране по отношение на оспорвания отказ на Комисията да предостави достъп до части от одитния доклад, поискан от жалбоподателя.

1.11 Що се отнася до изключението, свързано със защитата на целите на одитите (член 4, параграф 2, трето тире от Регламент 1049/2001), омбудсманът припомня, че в писмото си, в което се предлага приятелско решение, той стига до предварителното заключение, че доводите на жалбоподателя са убедителни както по отношение на липсата на вероятност оповестяването да причини реална вреда на защитения интерес, така и по отношение на по-висшия обществен интерес от оповестяването. Освен това Омбудсманът отбеляза, че в отговора си на искането за допълнителна информация от Омбудсмана самата Комисия е счела, че големи извадки от одиторския доклад могат да бъдат оповестени, без да се навреди на целта на одита. Поради това омбудсманът стигна до предварителното заключение, че Комисията не е доказала, че има право да се позове на член 4, параграф 2, трето тире от регламента, за да ограничи публичния достъп до горепосочените извадки от одитния доклад. Въпреки това, с оглед на констатациите му в точка 1.8. 1.9. и 1.10 от настоящото решение Омбудсманът заключава, че не е оправдано по-нататъшно разследване и разглеждане на правилността на позоваването на Комисията на горепосоченото изключение.

2 Наличност на доклада до Сметната палата

2.1 Жалбоподателят твърди също, че е бил подведен от генералния секретар на

Комисията, когато последният е заявил, че одитният доклад е на разположение на Сметната палата.

2.2 В становището си Комисията обяснява, че в отговора си на потвърдителното заявление генералният секретар посочва, че одитният доклад е бил предоставен на Сметната палата и на председателя на комисията по бюджетен контрол на Европейския парламент, за да се гарантира, че използването на тези средства подлежи на независим и демократичен контрол. Факт е, че този доклад е бил на тяхно разположение при обикновено искане, както всеки друг одитен доклад относно използването на средствата на ЕС. Поради това формулировката „ *е предоставена „трябва* да се разбира като „ *е налична* “. Комисията призна, че формулировката е неприятна, тъй като може да се тълкува като „ *е изпратена на* “. Комисията се извини за неточността на формулировката, използвана в писмото на генералния секретар, което по никакъв начин не е имало за цел да заблуди жалбоподателя.

2.3 Омбудсманът отбелязва, че Комисията се извини за недоразумението относно достъпността на доклада до Сметната палата и счита, че не е необходимо по-нататъшно разследване по въпроса.

3 Предполагаем непълен регистър на документи

3.1 Жалбоподателят твърди, че регистърът на документите на Комисията е непълен, тъй като е открил само два документа от значение за разглеждания одит при търсене в регистъра. Той също така заяви, че следва да получи списък на документите, свързани с въпросния одит. Отказът да се предостави на жалбоподателя списък с документи е в нарушение на Регламент 1049/2001 и на Кодекса за добро поведение на администрацията.

3.2 Комисията реши, че регистърът на документите, създаден на основание член 11 от Регламент 1049/2001, следва първоначално да съдържа позовавания на документи, които по същество обхващат законодателната дейност на Комисията. Обхватът на регистъра ще се разширява постепенно. Освен това, като се има предвид децентрализираната структура на Комисията и изключително широкото определение на документа в регламента, никога не би могло да има изчерпателен регистър на Комисията. Вярно е, че при липсата на изчерпателен регистър за гражданина е било трудно да знае кои документи да поиска и по този начин да формулира достатъчно точно искане, за да може институцията да идентифицира документа, освен ако отговорните служби на Комисията не са оказали подходящо съдействие на жалбоподателя.

Комисията подчерта факта, че жалбоподателят никога не е потвърждавал искането си за достъп до друг документ, различен от одитния доклад, и че вследствие на това генералният секретар е разгледал заявлението правилно и не е „ *отказал да предостави* “ на жалбоподателя списък с документи или действия в нарушение на член 15 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 или Кодекса за добро поведение на администрацията. За да удовлетвори жалбоподателя, Комисията реши да състави списък на документите, съхранявани от EuropeAid във връзка със съответния одит.

3.3 Омбудсманът припомня, че съгласно член 11 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 „ *[т]о правят правата на гражданите по силата на регламента ефективни, всяка институция предоставя публичен достъп до регистър на документи. Достъпът до регистъра следва да бъде предоставен в електронна форма. Позоваванията на документи се вписват незабавно в регистъра. (...) Институциите незабавно предприемат необходимите мерки за създаване на регистър, който да започне да функционира до 3 юни 2002 г.* .“

3.4 Освен това Омбудсманът отбелязва, че доброто финансово управление е от голямо значение за обществеността и че одитните доклади са ценни източници на информация относно начина, по който се използват средствата на Общността (13) . Поради това принципите на добра администрация изискват одитните доклади и съответните документи, съхранявани от Комисията, да получат висок приоритет при създаването на регистър на документи от страна на Комисията в съответствие с член 11 от Регламент 1049/2001.

3.5 Омбудсманът отбелязва, че жалбоподателят е открил в регистъра на Комисията само два документа, свързани с разглеждания одит. По време на настоящото разследване обаче Комисията предостави списък с 46 документа във връзка с този одит. Освен това Омбудсманът отбелязва, че Комисията е направила само общи забележки относно съдържанието на своя регистър, което не може да обоснове в достатъчна степен недостатъка, посочен от жалбоподателя. С оглед на гореизложеното Омбудсманът констатира, че регистърът на документите на Комисията е бил недостатъчен, що се отнася до документите, свързани с разглеждания одит. Това е случай на лошо управление. Омбудсманът прави релевантна критична забележка по-долу.

3.6 Що се отнася до твърдението на жалбоподателя, омбудсманът отбелязва, че Комисията е предоставила списък с документи, свързани с въпросния одит. Поради това той счита, че не е необходимо да продължава разследването си по въпроса.

4 Заключение

Въз основа на проверките на Омбудсмана по тази жалба изглежда, че не е имало лошо администриране от страна на Европейската комисия по отношение на достъпа до одитния доклад.

По отношение на адекватността на регистъра на Комисията е необходимо да се направи следната критична забележка:

Доброто финансово управление е от голямо значение за обществеността и одитните доклади са ценни източници на информация за начина, по който се използват средствата на Общността. Поради това принципите на добра администрация изискват одитните доклади и съответните документи, съхранявани от Комисията, да получат висок приоритет при създаването на регистър на документи от страна на Комисията в съответствие с член 11 от Регламент 1049/2001.

В този случай жалбоподателят е открил в регистъра на Комисията само два документа,

свързани с разглеждания одит. По време на настоящото разследване обаче Комисията предостави списък с 46 документа във връзка с този одит. Освен това Комисията е направила само общи забележки относно съдържанието на своя регистър, които не могат да обосноват по подходящ начин недостатъка, посочен от жалбоподателя. С оглед на гореизложеното Омбудсманът констатира, че регистърът на документите на Комисията е неадекватен по отношение на документите, свързани с разглеждания одит. Това е случай на лошо управление.

Поради това омбудсманът приключва своята проверка.

Председателят на Комисията също ще бъде информиран за това решение.

Твоята искрено,

П. Никифорос Диамандурос

(1) ОВ L 145, 2001 г., стр. 43;

(2) Дело T-194/94 *John Carvel и Guardian Newspapers Ltd срещу Съвета* [1995] ECR II-2765.

(3) Дело C-353/99 *Съвет/Heidi Hautala* [2001] ECR I-9565.

(4) Дело C-353/01 P *Olli Mattila срещу Съвета и Комисията* [2004] ECR I-1073.

(5) „*Доколкото е възможно, омбудсманът търси решение със съответната институция или орган за отстраняване на случаите на лошо администриране и удовлетворяване на жалбата* “.

(6) „*Държава членка може да поиска от институцията да не оповестява документ, издаден от тази държава членка, без предварителното ѝ съгласие* .“

(7) Дело T-168/02 *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH срещу Комисията* , решение от 30 ноември 2004 г. (все още непубликувано), точка 58 (обжалвано пред Съда).

(8) ОВ L 145, 2001 г., стр. 43;

(9) Вж. дело T-110/03 *Sison/Съвет* (все още непубликувано), точка 51.

(10) Вж. дело T-110/03 *Sison/Съвет* , пак там, точка 46.

(11) Вж. дело T-110/03 *Sison/Съвет* , пак там, точка 47 (относно обхвата на

преразглеждане от страна на Първоинстанционния съд).

(12) Вж. дело T-110/03 *Sison/Съвет* , пак там, точка 60.

(13) В това отношение следва да се отбележи, че годишните и специалните доклади на Сметната палата са официални документи, публикувани в Официален вестник на Европейския съюз.