

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 дело 2004/2013/РМС относно обработката от страна на Европейската комисия на искане за достъп до документи, свързани с наблюдението на интернет от страна на разузнавателните служби на Обединеното кралство

Решение

Случай 2004/2013/РМС - Открит на 12/11/2013 - Препоръка за 02/10/2014 - Решение от 05/11/2015 - Заинтересовани институции Европейска комисия (Критична забележка) | Европейска комисия (Настоящата проектопрепоръка е приета частично от институцията) |

Делото се отнася до отказа на Комисията да предостави публичен достъп до документи, свързани с наблюдението на интернет от разузнавателните служби на Обединеното кралство. Омбудсманът препоръча на Комисията да предостави достъп до един конкретен документ (писмо от министъра на външните работи на Обединеното кралство до тогавашния заместник-председател на Комисията), а в случая на другите поискани документи — Комисията да ги оповести или надлежно да обоснове защо според нея оповестяването трябва да бъде отказано.

Комисията реши да оповести писмото на министъра на външните работи на Обединеното кралство, като по този начин прие първата част от препоръката на Омбудсмана. Той обаче поддържа позицията си да не разкрива останалите документи. Тя обосновава тази позиция с факта, че тя все още разследва въпроса дали програмите за масово наблюдение на Обединеното кралство нарушават правото на ЕС, по-специално по отношение на правото на лицето на защита на данните. Комисията заяви, че до окончателното приключване на разследването ранното оповестяване на останалата част от съответните документи би се отразило отрицателно на диалога между органите на Обединеното кралство и Комисията. В по-общ план тя твърди, че способността му да провежда ефективно разследването си и да взема решения относно подходящата реакция следва да бъде защитена от риска от външен натиск. Накрая, Комисията не е



счела, че е налице по-висш обществен интерес от оповестяването.

Омбудсманът не е убеден, че Комисията е обосновала по подходящ начин решението си да откаже публичен достъп до оставащите неразкрити документи. Тъй като нито е оповестила тези документи, нито е представила достатъчно основания за отказ на публичен достъп до тях, ясно е, че Комисията е отхвърлила препоръката на Омбудсмана във връзка с тези документи. Освен това Омбудсманът отбелязва, че Комисията изглежда не е предприела никакви действия по отношение на своето разследване от 2013 г. насам. Поради това Омбудсманът счита, че действията на Комисията в този случай представляват лошо администриране и, всъщност, сериозно лошо администриране, като се има предвид значението на конкретния въпрос за гражданите на ЕС.

Контекст

1. През юни 2013 г. германски журналист поиска от Комисията достъп до документи в съответствие с правилата на ЕС за прозрачност [1] относно наблюдението на интернет от страна на държавните агенции на Обединеното кралство [2]. В ролята си на пазител на Договорите Европейската комисия носи особена отговорност да гарантира, че държавите членки спазват правото на ЕС. Жалбоподателят се опасява, че програмите за масово наблюдение на органите на Обединеното кралство са в нарушение по-специално на правото на лицето на защита на данните, предвидено в правото на ЕС.

2. Комисията определи следните документи като попадащи в обхвата на искането на жалбоподателя за достъп, а именно i) *писмо от г-жа Вивиан Рединг, заместник-председател на Комисията, до г-н Уилям Хага, министър на външните работи на Обединеното кралство; II) писмо отговор на г-н Хага до г-жа Рединг; III) последващо писмо от генералния директор на Генерална дирекция (ГД) „Правосъдие“ на Комисията до постоянния представител на Обединеното кралство в ЕС; и iv) няколко жалби на граждани, с които се иска от Комисията да разследва въпроса.*

3. Комисията отказа да предостави достъп до тези документи с аргумента, че е необходимо да се защитят целите на инспекциите, разследванията и одитите [3]. Според нея оповестяването би засегнало диалога между нея и органите на Обединеното кралство, което изисква атмосфера на взаимно доверие до приключване на фазата на преговори. В това отношение Комисията се позова на съдебната практика на Съда [4], като изтъкна, че съществува обща презумпция, че оповестяването на документи от административната преписка по принцип накърнява защитата на целите на разследванията, докато продължава разследването. Разследванията, които потенциално биха могли да доведат до откриване на процедура за нарушение, биха могли да бъдат обхванати от това изключение [5].

4. Що се отнася до въпроса дали е налице по-висш обществен интерес от оповестяването



на исканите документи, Комисията признава значението на свободата на печата, както и на интереса на обществеността от прозрачност. Той обаче отбеляза също, че упражняването на свободата на изразяване на мнение и на правото на информация (признато в член 11 от Хартата на основните права на ЕС) може да бъде ограничено [6] . По-специално Комисията заяви, че в този случай е имала право да се позове на общата презумпция, че оповестяването на конкретните документи би засегнало защитата на целите на разследванията и че не е имало по-висш обществен интерес от оповестяването на тези документи [7] .

5. В жалбата си до омбудсмана жалбоподателят твърди, че Комисията неправилно е отхвърлила искането му за публичен достъп до документи и е поискала Комисията да му предостави достъп до исканите документи.

Твърдение, че Комисията неправилно е отхвърлила искането на жалбоподателя за достъп до документи

Препоръка на Омбудсмана

6. В препоръката си омбудсманът отбеляза, че не е спорно, че всички документи, поискани от жалбоподателя, са свързани с разследване, което потенциално би могло да доведе до откриване на процедура за нарушение. При тези обстоятелства Комисията има основание да презумира, че оповестяването на исканите документи би засегнало целта на разследването. Следователно Комисията по принцип не е била длъжна да извърши конкретна и индивидуална проверка на всеки от тези документи. [8] При все това презумпцията е оборима и лице, заинтересовано от получаване на достъп до съответните документи, може да се опита да обори презумпцията във връзка с конкретен документ или документи или може да се опита да твърди, че е налице по-висш обществен интерес, обосноваващ оповестяването на документите [9] .

7. Омбудсманът установи, че жалбоподателят е посочил редица причини, поради които общата презумпция не следва да се прилага за повечето документи. При все това, що се отнася до писмата, изпратени от Комисията, омбудсманът установи, че общата презумпция не е оборена. По отношение на жалбите, получени от Комисията от трети лица, омбудсманът счита, че общата презумпция е оборена. Във всеки случай, дори да се предположи, че общата презумпция не е оборена, Комисията е трябвало да докаже, че не е налице по-висш обществен интерес, който изисква оповестяването на документите. Омбудсманът счита, че Комисията не е обяснила надлежно защо не е налице по-висш обществен интерес от оповестяването.

8. **Поради това в началото на октомври 2014 г. омбудсманът отправи следната препоръка към Комисията:**

1) Комисията следва да предостави достъп до писмото на министъра на външните



работи на Обединеното кралство от 3 юли 2013 г. до комисаря.

II) Комисията следва да предостави достъп до всички други документи, поискани от жалбоподателя във връзка с масовото наблюдение на интернет от страна на държавните агенции на Обединеното кралство, или надлежно да обоснове защо според нея оповестяването трябва да бъде отказано.

9. Комисията отговаря, че по принцип не е длъжна да извърши конкретна и индивидуална проверка на всеки от съответните документи и че отказът ѝ да предостави достъп се основава на приложимата обща презумпция, че оповестяването на исканите документи би засегнало целта на разследването.

10. Комисията поддържа становището си, че до окончателното приключване на разследването оповестяването на свързаните документи би засегнало диалога между органите на Обединеното кралство и Комисията. Оповестяването също така би засегнало способността на Комисията да провежда ефективно своето разследване и да взема решения относно подходящия отговор, без да бъде подлаган на неоправдан външен натиск. Поради това Комисията повтори, че не може да бъде предоставен достъп до двете писма, които е изпратила на органите на Обединеното кралство.

11. Въпреки това, като се има предвид, че писмото на министъра на външните работи на Обединеното кралство съдържа по същество информация, която органите на Обединеното кралство са направили публично достояние в реч, Комисията се съгласи да я оповести.

12. Що се отнася до жалбите, подадени от гражданите, Комисията твърди, че фактът, че тези жалби съдържат само общи точки, сам по себе си не оправдава предоставянето на публичен достъп.

13. **Комисията** обаче заяви, че веднага след като реши как да продължи разследването, тя ще разгледа всички възможни нови заявления за достъп с оглед на тези развития.

14. **Що се** отнася до възможността за по-висш обществен интерес от оповестяването, Комисията призна, че действително има широко разпространен политически и международен дебат по тази тема, по-специално относно програмите за масово наблюдение и правото на лицата на защита на данните. Комисията заяви, че активно следи твърденията за нарушаване на основното право на защита на данните. Това е много чувствителен въпрос. В този конкретен контекст държавите членки могат да се позовават на освобождаване, основано на опасения, свързани с националната сигурност, за да не спазват правото на ЕС. Това освобождаване обаче трябва да се тълкува стриктно. Държава членка, която иска да приложи такова освобождаване, трябва да докаже, че освобождаването е необходимо, за да защити основните си интереси в областта на сигурността.

15. Комисията повтори становището си, че общественият интерес в този случай се



обслужва най-добре, като не се оповести кореспонденцията ѝ. Разкриването на кореспонденцията на Комисията с органите на Обединеното кралство в този момент би довело до неоправдани и прибързани заключения относно степента, в която обработването и събирането на информация от службите за сигурност и разузнавателните агенции на Обединеното кралство е в съответствие с правото на ЕС. Следователно в обществен интерес е разследванията на Комисията, които обхващат много чувствителна тема, да се извършват ефективно и ефикасно, без преждевременно участие на обществеността.

16. Жалбоподателят не представи никакви коментари по отговора на Комисията.

Оценка на Омбудсмана след препоръката

17. Омбудсманът приветства промяната на позицията на Комисията по отношение на писмото, получено от министъра на външните работи на Обединеното кралство. Като го оповести, Комисията прие първата част от препоръката на Омбудсмана. Омбудсманът разбира, че Комисията се е съгласила с оповестяването по същество, тъй като писмото съдържа информация, която вече е публично достъпна, като по този начин имплицитно признава, че оповестяването на този документ не би могло да се отрази неблагоприятно на текущото му разследване.

18. Омбудсманът отбелязва, че с оглед на неотдавнашното решение по дело C-612/13 P *Client Earth* [10] сега е ясно, че Комисията всъщност не може да се позове на каквато и да е обща презумпция, че оповестяването би засегнало целта на нейното разследване, стига да не е изпратила на органите на Обединеното кралство официално уведомително писмо. В този контекст Омбудсманът изразява съжаление, че Комисията продължава да разчита на обща презумпция като причина за непредоставяне на достъп до жалбите на гражданите, както и до писмата на Комисията до органите на Обединеното кралство. Омбудсманът обаче признава, че посоченото решение е постановено, *след* като Комисията е отговорила на препоръката ѝ по този случай.

19. Дори сега да е ясно, че Комисията не може да се позове на каквато и да било обща презумпция, че документите не могат да бъдат оповестени, тя все още има възможност да се позове, въз основа на индивидуална и конкретна преценка на съдържанието на исканите документи, на причините, поради които оповестяването би засегнало целта на нейното разследване. В това отношение омбудсманът не е убеден от мотивите, изложени от Комисията в отговора ѝ на нейната препоръка. Комисията твърди, че оповестяването на документите би засегнало диалога между органите на Обединеното кралство и Комисията. Освен това тя заявява, че желае да проведе разследването си ефективно и ефикасно, без неоправдани и преждевременни заключения относно степента, в която обработването и събирането на информация от службите за сигурност и разузнавателните служби на Обединеното кралство е в съответствие с правото на Съюза. По отношение на тези конкретни документи обаче е очевидно, че органите на Обединеното кралство са на различно мнение от това на Комисията. Органите на



Обединеното кралство изглежда не споделят мнението на Комисията, че преговорите следва да се водят по поверителен начин, за да се насърчи и поддържа климат на взаимно доверие между Комисията и Обединеното кралство. Органите на Обединеното кралство не възразиха срещу Комисията, докато преговорите все още бяха в ход, като разкриха на журналист отговора на министъра на външните работи на Обединеното кралство до Комисията. Този контекст, който е специфичен за настоящото дело, трябва да бъде взет предвид, когато се определя дали съответните документи следва да бъдат предоставени от Комисията.

20. Макар специфичният *контекст* на настоящото дело да води до заключението, че изтъкнатият от Комисията интерес за неоповестяване, а именно необходимостта от насърчаване на взаимното доверие, не е убедителен, Омбудсманът отбелязва, че *съдържанието* на въпросните документи също води до същия извод. Всъщност омбудсманът е разгледал въпросните документи и счита, че те не съдържат информация, която, ако бъде оповестена в контекст, в който органите на Обединеното кралство вече са се съгласили с публикуването на писмото на външния министър до Комисията, би подкопала необходимостта от насърчаване и поддържане на климат на взаимно доверие между Комисията и органите на Обединеното кралство [11] .

21. Предходният параграф се отнася до това дали би възникнала вреда за целта на разследването от публичното оповестяване на исканите документи. Въпреки че омбудсманът не е убеден, както беше отбелязано по-горе, че подобни вреди ще произтекат от оповестяването на документите в настоящия случай, независимо от това заключение, тя счита, че съществуват важни по-висши обществени интереси, които биха били в услуга на оповестяването на документите. Първо, предметът на документите се отнася до основно право на гражданите на Съюза, а именно правото на защита на данните. Второ, от писмото на министъра на външните работи на Обединеното кралство става ясно, че органите на Обединеното кралство не са засегнати от това положение. Трето, докато писмото на министъра на външните работи на Обединеното кралство датира от юли 2013 г., омбудсманът не е знаел, нито е информирала Комисията за каквито и да било конкретни действия по разследване, които Комисията е можела междувременно да предприеме по отношение на въпроса. Всички тези фактори трябва да бъдат взети предвид, когато се преценява дали е налице по-висш обществен интерес от оповестяването на документите.

22. При надлежно отчитане на всички посочени по-горе въпроси омбудсманът счита, че общественият интерес се обслужва най-добре чрез предоставяне на достъп до писмата на Комисията, както и до жалбите на гражданите. Омбудсманът не се съмнява, че Комисията се стреми да преследва обществения интерес, като разгледа този чувствителен въпрос пред органите на Обединеното кралство. Тя обаче е твърдо убедена, че гражданите на Европа имат право да знаят по какъв начин ЕС се стреми да защитава основните си права. Много е вероятно Комисията да може да очаква широка обществена подкрепа в прозрачното си преследване на въпроса.

23. Въз основа на гореизложеното омбудсманът поддържа констатацията си, че



Комисията не е представила основателни причини да не предостави публичен достъп до жалбите на гражданите и до писмата си до органите на Обединеното кралство. Това представлява лошо администриране и, всъщност, сериозно лошо администриране, като се има предвид голямото значение на въпроса за гражданите на ЕС като цяло.

24. Като се има предвид, че жалбоподателят не е представил забележки, оспорващи отговора на Комисията на препоръката на Омбудсмана, омбудсманът не счита за оправдано да продължи разглеждането на този въпрос. Поради това тя ще приключи случая с критична забележка по отношение на решението на Комисията да не предоставя публичен достъп до жалбите на гражданите и писмата ѝ до органите на Обединеното кралство.

Извод

Въз основа на проверката на тази жалба омбудсманът я приключва със следните заключения:

Приета препоръка

С оповестяването на писмото, получено от министъра на външните работи на Обединеното кралство, относно чувствителната тема за наблюдението на интернет от разузнавателните служби на Обединеното кралство, Комисията прие първата част от препоръката на Омбудсмана.

Критична забележка

Комисията не е представила основателни причини да не предостави публичен достъп до жалбите на гражданите и до писмата си до органите на Обединеното кралство. Това представлява лошо администриране, което е особено сериозно предвид значението на основния предмет.

Жалбоподателят и Комисията ще бъдат информирани за това решение.

Емили О'Райли

Страсбург, 6.11.15 г.

[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 L 145, 31.5.2001 г., стр. 43.



[2] Главно разузнавателната служба „Централен щаб на правителствените комуникации,, известна като „GCHQ“.

[3] Член 4, параграф 2, трето тире от Регламент 1049/2001.

[4] Дело T-191/99 *Petrie/Комисия* [2001] ECR II-3677, параграф 68; Съд — 13 септември 2010 г., *Technische Glaswerke Ilmenau/Комисия*, C-139/07 P, Сборник, стр. I-5885, точка 58; и T-29/08 *LPN/Комисия*, Сборник 2011 г., стр. II-6021.

[5] Дело T-111/11 *Client Earth/Комисия*, точка 80.

[6] В съответствие с член 52, параграф 1 от Хартата.

[7] За допълнителна информация относно контекста на жалбата, аргументите на страните и разследването на омбудсмана вж. препоръката на Омбудсмана на адрес: <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/draftrecommendation.faces/en/57367/html.bookmark>

[8] Дело T-29/08 *LPN срещу Комисията* [2011] ECR II-6021, параграф 127.

[9] Дело T-29/08, *LPN срещу Комисията* [2011] ECR II-6021, параграф 128, и дело C-139/07 P *Комисията срещу Technische Glaswerke Ilmenau* [2010] ECR I-5885, параграф 62.

[10] Дело C-612/13 P *Client Earth/Комисия* [2015 г.], все още непубликувано, точка 79.

[11] Що се отнася до писмата на гражданите, които накараха Комисията да се свърже с органите на Обединеното кралство, омбудсманът счита, че тези писма могат да бъдат освободени, при условие че могат да бъдат анонимизирани, за да се защити самоличността на съответните граждани.