

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 1959/2014/MDC относно отказа на Европейската комисия да предостави публичен достъп до формулярите за оценка на възлагането във връзка със заявленията за съфинансиране на механизми за обработване на резервационни данни на пътниците

Решение

Случай 1959/2014/MDC - Открит на 13/01/2015 - Препоръка за 20/12/2016 - Решение от 13/07/2017 - Засегната институция Европейска комисия (Установено е лошо управление) |

Случаят се отнася до отказа на Европейската комисия да предостави публичен достъп до формулярите за оценка, изготвени с цел оценяване на заявленията на държавите членки за съфинансиране от Комисията на националните системи за обработване на резервационни данни на пътниците (PNR [1]). Жалбата е подадена от член на Европейския парламент.

В отказа си за достъп до исканите формуляри за оценка Комисията е използвала като основание решение на Общия съд, в което се признава необходимостта от запазване на поверителността на процедурите на комисиите за оценка във връзка с тръжните процедури. По това дело Съдът постановява, че оповестяването на становищата на членовете на комисията за оценка ще компрометира тяхната независимост и по този начин ще засегне сериозно процеса на вземане на решения на съответната институция. Жалбоподателят обаче счита, че това съдебно решение е неприложимо към процедура за оценка, свързана с оценяването на заявленията за финансиране, подадени от държавите членки.

Омбудсманът извърши проверка по случая и установи, че отказът на Комисията да оповести исканите документи е неоснователен. Освен това тя се съгласи, че оповестяването на исканите документи се налага от по-висш обществен интерес. Поради



това омбудсманът отправи препоръка към Комисията да предостави исканите документи (тя обаче изрази съгласие, че имената на членовете на комисията за оценка може да бъдат заличени).

Комисията отказа да приеме препоръката на омбудсмана, без да представи убедителни причини за своята позиция. Поради това омбудсманът приключи случая с констатацията за лошо управление.

[1] Резервационните данни на пътниците (PNR) представляват информация, предоставяна от пътниците по време на резервирането и закупуването на билети и при регистрацията за съответните полети, както и информация, събирана от въздушните превозвачи за техни собствени търговски цели. Те съдържат няколко различни вида информация, например дати на пътуване, маршрут на пътуване, информация за билета, информация за контакт, туристически агент, чрез когото е направена резервацията за полета, използвано средство за плащане, номер на мястото и информация за багажа. Данните се съхраняват в базите данни на въздушните превозвачи за резервация и контрол на излитанията.

Контекст

1. На 26 март 2014 г. жалбоподателят, който е член на Европейския парламент, поиска публичен достъп до „*всички документи на Комисията, в които е оценено заявлението на държавите членки за съфинансиране от страна на Комисията за създаване на звена за данни за пътниците за обработка на резервационни данни на пътниците (PNR данни)*“. Жалбоподателят изрично поиска документи, съдържащи информация относно „[т]а разпределянето на точки, свързани със съответните критерии за възлагане и конкретната мотивация за разпределяне на точките“.
2. Комисията предостави частичен достъп до „Окончателния доклад на комисията за оценка на ISEC — целенасочена покана за представяне на предложения за 2012 г. относно резервационните данни на пътниците“ и петте приложения към него. Тя отказа достъп до формулярите за оценка на наградата за всеки проект (попълнен от поне един вътрешен и един външен експерт). Тя отказа достъп до тези формуляри, тъй като, както твърди, оповестяването би засегнало сериозно процеса на вземане на решения на Комисията [2] .
3. Жалбоподателят обжалва решението на Комисията (чрез подаване на т.нар. „потвърдително заявление“), но Комисията потвърди отказа си да оповести формулярите за оценка на възлагането [3] .
4. Комисията заяви, че формулярите са попълнени от експерти, които са извършили



подробни оценки на предложенията на държавите членки за съфинансиране. След това комисията за оценка на предотвратяването и борбата с престъпността (ISEC) използва тези оценки по време на разискванията си по предложенията за финансиране. Комитетът изрази окончателното си становище дали да препоръча на Комисията предложение за финансиране в окончателния доклад, който Комисията е оповестила на жалбоподателя. Комисията счита, че оповестяването на формулярите за оценка на възлагането би подкопало сериозно ефективността на работата на Комитета и процеса на вземане на решения от страна на Комисията.

5. Комисията основава позицията си на решението на Общия съд по дело *Sviluppo Globale GEIE /Европейска комисия* (наричано по-долу „*Sviluppo*“) [4], в което Общият съд признава значението на поверителността на работата на комисиите за оценка. Съдът постановява, че оповестяването на становищата на членовете на комисията за оценка в рамките на процедура за възлагане на обществена поръчка би застрашило тяхната независимост, дори след като комисията за оценка е взела решение. Комисията твърди, че по аналогия този довод трябва да се прилага и за становищата на експертите, които са част от основата на становищата на комисията за оценка. Комисията не установи наличието на по-висш обществен интерес от оповестяването на исканите документи.

6. Тъй като не е удовлетворена от отговора на Комисията, през ноември 2014 г. жалбоподателят подава жалба до омбудсмана. Опасенията на жалбоподателя са, че **Комисията неправилно е отказала достъп до формулярите за оценка на възлагането**. Жалбоподателят изтъкна следните аргументи: i) аргументите на Комисията за изключване на документите от публичен контрол не са убедителни и ii) съществува обществен интерес да се знае как Комисията е оценила заявленията на държавите членки. Според жалбоподателя начинът, по който Комисията е оценила предложенията, е оказал пряко влияние върху разработването на политики в държавите членки с потенциално сериозно въздействие върху основните права и неприкосновеността на личния живот на гражданите.

7. Тъй като Омбудсманът не беше убеден от мотивите на Комисията за отказ на достъп до исканите документи, през декември 2016 г. тя отправи препоръка до Комисията да предостави исканите документи (с някои редакции поради причини, свързани със защитата на данните) [5].

Отказ за предоставяне на достъп до формулярите за оценка на присъждането

Препоръка на Омбудсмана

8. Омбудсманът счита, че Комисията е тълкувала погрешно смисъла и обхвата на съдебната практика по дело *Sviluppo*. За да откаже достъп, Комисията е трябвало да докаже, че е разумно предвидимо, че ще бъде оказан натиск върху оценителите на



Комисията, ако техните индивидуални оценки бъдат оповестени. Омбудсманът посочи редица причини за становището си, че в разглеждания случай не е разумно да се предвиди, че такъв натиск ще бъде упражнен върху оценителите [6] .

9. Що се отнася до въпроса дали оценителите могат да бъдат накарани да проявят съдържаност в оценките си, ако се опасяват, че техните индивидуални (положителни или отрицателни) мнения могат да бъдат разкрити в бъдеще, след окончателното приключване на процедурите омбудсманът счете, че това може лесно да бъде решено чрез просто заличаване на имената на оценителите (докато се публикуват оценките).

10. Накрая Омбудсманът счита, че във всички случаи е налице по-висш обществен интерес от оповестяването на документите. Това е така, защото, както твърди жалбоподателят, обществеността има интерес да участва в законодателен процес (относно приемането на Директивата за PNR данните [7]) и оповестяването на спорните документи би послужило за увеличаване на способността ѝ да участва в този процес. Омбудсманът призна, че жалбоподателят е повдигнал този аргумент, след като Комисията е отказала достъп до документите и докато проверката на Омбудсмана е в ход. Поради това тя не може да упреква Комисията, че не е взела предвид този довод, когато е отказала достъп до въпросните документи. Омбудсманът обаче прикани Комисията да вземе предвид този допълнителен аргумент, когато отговаря на препоръката на Омбудсмана.

11. С оглед на всичко изложено по-горе Омбудсманът констатира, че Комисията неправилно не разкрива исканите документи, и отправя следната препоръка към Комисията:

„ Комисията следва да предостави исканите документи, като вземе предвид редакциите, предложени от съображения за защита на данните. “

12. В становището си по препоръката на Омбудсмана Комисията запази позицията си. Той изрази несъгласие със заключението на Омбудсмана, че Комисията тълкува погрешно смисъла и обхвата на съдебната практика по делото *Sviluppo* . Тя счита, че макар делото *Sviluppo* да се отнася до процедури за възлагане на обществени поръчки, то се прилага по аналогия към поканите за представяне на предложения, тъй като свързаните с тях рискове са сходни.

13. Освен това Комисията поддържа становището си, че към релевантния момент правилно се е позовала и приложила изключението, свързано със защитата на процеса на вземане на решения.

14. Комисията добави, че „по отношение на препоръката на Омбудсмана службите на Комисията да вземат предвид възможните промени във фактическите и/или правните обстоятелства, настъпили след приемането на Директивата на ЕС за PNR данните през април 2016 г., Комисията почтително припомня, че в съответствие със съдебната практика на Съда на ЕС дадено лице може да отправи ново искане за



достъп до документи, до които преди това му е бил отказан достъп. Такава молба изисква от институцията да провери дали по-ранният отказ за достъп остава обоснован с оглед на промяна в правното или фактическо положение, настъпила междувременно .“

15. Комисията стигна до заключението, че решението ѝ да не предостави достъп до исканите документи не представлява лошо администриране. Тя прикани жалбоподателя да подаде ново заявление за достъп до документи с оглед на новите обстоятелства.

16. В коментарите си по становището на Комисията жалбоподателят посочва, че Комисията не е представила никакви нови аргументи, които биха могли да обосноват отказ от оповестяване на исканите документи. Тя се съгласи със становището, изразено от омбудсмана в препоръката, и със заключенията на омбудсмана. Тя добави, че Комисията не може просто да отхвърли искането на Омбудсмана да вземе предвид, в рамките на разследване, допълнителни аргументи за това защо документите следва да бъдат оповестени, като се позовава на правото на гражданите да отправят ново искане за достъп. Жалбоподателят поиска от Омбудсмана да реши Комисията да оповести исканите документи.

Оценка на Омбудсмана след препоръката

17. Омбудсманът отбелязва, че препоръката ѝ се основава на факта, че **когато първоначално е отказала достъп до документите, Комисията не е обосновала** надлежно защо следва да се прилага изключение от достъпа до документите. Като се основава на погрешен и прекалено обширен прочит на решение *Sviluppo* , Комисията неправилно приема, че съществува обща презумпция за неоповестяване при обстоятелства, при които такава обща презумпция не може да съществува (вж. точки 21—52 от препоръката на Омбудсмана). Омбудсманът все още счита, че това неизпълнение от страна на Комисията на причините, поради които документите не могат да бъдат оповестени, представлява лошо администриране.

18. Омбудсманът подчертава, че тази констатация за лошо администриране съществува **независимо от това дали задължението за оповестяване на документите може да бъде допълнително подсилено от по-висш обществен интерес от оповестяването .**

19. Омбудсманът действително е съгласен, че Комисията не е могла да вземе предвид **новите доводи** на жалбоподателя, свързани с по-висш обществен интерес от оповестяването, **когато първоначално е отказала да предостави достъп до документите .** При отговора на препоръката на Омбудсмана обаче няма основание **тези нови доводи, свързани с по-висш обществен интерес от оповестяването, да не бъдат взети предвид.** Омбудсманът използва тази възможност, за да подчертае отново, че нейните процедури не са аналогични на съдебните производства, **при които единственият разглеждан въпрос** (в случай на достъп до документи) **би бил дали първоначалното решение на институцията за отказ на достъп е валидно .** За разлика



от това омбудсманът има пълното право да поиска от дадена институция да вземе предвид, когато отговаря на препоръка на Омбудсмана, нови аргументи за това защо даден документ следва да бъде публикуван, като например аргументи, свързани с по-висш обществен интерес от оповестяването . По този начин и следователно, като взема предвид изминалото време, вместо да настоява за бюрократичен и правен подход, който може да обезсърчи гражданите, Комисията ще демонстрира по-висока степен на информираност на гражданите и удобство за гражданите.

Извод

Въз основа на проверката по тази жалба омбудсманът я приключва със следната констатация:

Отказът на Комисията да предостави исканите документи (като имената на оценителите са заличени) представлява лошо администриране.

Жалбоподателят и Комисията ще бъдат информирани за това решение.

Емили О'Райли

Европейски омбудсман

Страсбург, 13.7.2017 г.

[1] Резервационните данни на пътниците (PNR) представляват информация, предоставена от пътниците по време на резервацията и резервацията на билети и при регистрация на полети, както и събрана от въздушните превозвачи за техни собствени търговски цели. Той съдържа няколко различни вида информация, като дати на пътуване, маршрут на пътуването, информация за билета, данни за контакт, туристически агент, чрез който е резервиран полетът, използвани платежни средства, номер на седалката и информация за багажа. Данните се съхраняват в базите данни за резервации и контрол на отпътуването на авиокомпаниите.

[2] Процесът на вземане на решения на институциите е защитен от член 4, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 3).

[3] Комисията се позовава на член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент 1049/2001, който гласи следното: „ *достъп до документ, съдържащ становища за вътрешно ползване като част от разискванията и предварителните консултации в рамките на*



съответната институция, се отказва дори след вземането на решение, ако оповестяването на документа би засегнало сериозно процеса на вземане на решения на институцията, освен ако не съществува по-висш обществен интерес от оповестяването .“

[4] Решение на Общия съд от 22 май 2012 г., *Sviluppo Globale GEIE/Европейска комисия*, Т-6/10, ECLI:EU:T:2012:245.

[5] За допълнителна информация относно контекста на жалбата, аргументите на страните и разследването на омбудсмана, моля, вижте пълния текст на препоръката на омбудсмана, достъпен на адрес:

<https://www.ombudsman.europa.eu/cases/recommendation.faces/en/74249/html.bookmark>
[Връзка]

[6] Омбудсманът посочва, че за разлика от конкуриращите се частни оференти в рамките на тръжна процедура, в този случай държавите членки не се конкурират помежду си и нямат стимул да лобират, за да намалят броя на другите държави членки. Във всеки случай, дори ако държавите членки биха могли да получат известно предимство за подобряване на своите резултати, дерогацията на институция на Съюза от основното право на публичен достъп до документи никога не може да бъде обоснована с (предполагаемата) перспектива, че дадена държава членка ще действа незаконно. Освен това Комисията не представи никакви доказателства или аргументи, че върху оценителите ще бъде упражняван **ненужен** натиск от източници, различни от държавите членки. Накрая, след като процесът на вземане на решения приключи окончателно (и не подлежи на преразглеждане или съдебни процедури), е трудно да се предвиди как процесът на оценка може да бъде засегнат от неоправдан външен натиск.

[7] Тази директива вече е приета: [Директива \(ЕС\) 2016/681 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно използването на резервационни данни на пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления \(ОВ L 119, 2016 г., стр. 132\)](#)
[Връзка].