

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 на Европейския омбудсман, съдържащо предложения вследствие на стратегическо проучване OI/5/2016/AB относно своевременността и прозрачността при обработването на жалби за нарушения от страна на Комисията

Решение

Случай OI/5/2016/AB - Открит на 13/05/2016 - Решение от 14/09/2017 - Засегната институция Европейска комисия (Няма основания за допълнителни проверки) |

Ефективното прилагане на правото на ЕС е основната предпоставка за доверие в Съюза. С цел да проверява дали държавите членки правилно транспонират и прилагат правото на ЕС, Европейската комисия — в качеството си на „пазител на Договорите“ — има задачата да разследва твърдения за нарушения. За Комисията жалбите, подадени от граждани, организации и предприятия, са важен източник на информация за евентуални нарушения на правото на ЕС. От друга страна, жалбоподателите не си дават сметка, че производствата за установяване на нарушение невинаги са най-добрият начин да разрешат даден проблем. Също така им е трудно да приемат, че Комисията разполага с оперативната самостоятелност да вземе решение дали да образува производство за нарушение в края на всяко разследване.

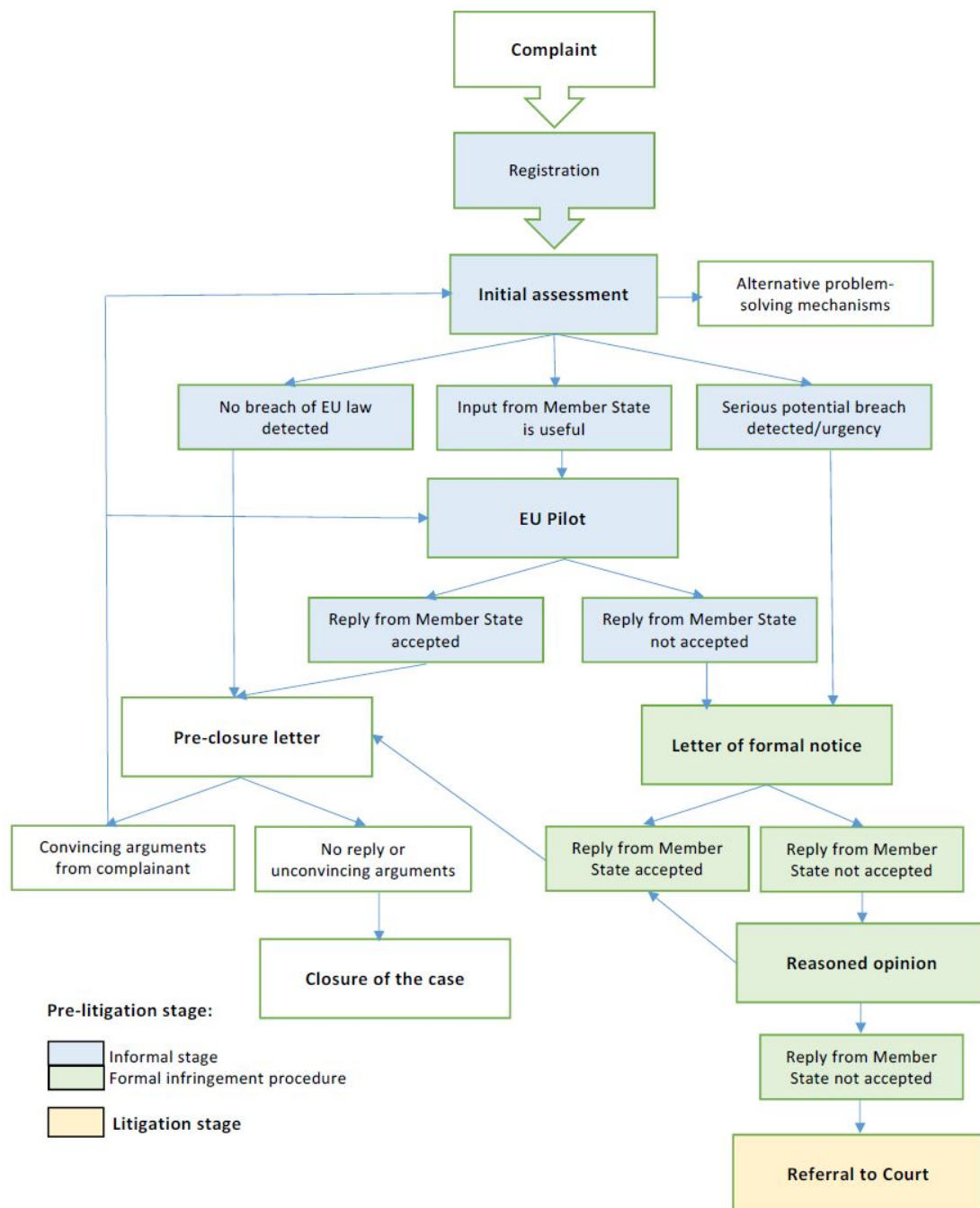
След като получи редица жалби във връзка с действията на Комисията в такива случаи, Омбудсманът предприе стратегическо проучване, за да установи дали има фундаментални проблеми със системата. Предмет на проучването беше обработването от страна на Комисията на жалби за нарушения по т.нар. система EU PILOT, която обхваща неофициалния етап от производството за нарушение. Целта на EU PILOT е неофициален диалог с държавата членка, за да се отстранят нарушенията на правото на ЕС на ранен етап и да се избегне образуването на производство. В проучването се разглеждат: (i) задължението на Комисията да вземе своевременно решение, (ii) уведомяването на жалбоподателите и (iii) уведомяването на обществеността за случаите, обработени по EU PILOT.



Омбудсманът установи, че за службите на Комисията представлява трудност бързо да обработват жалби във връзка с нарушения по системата EU PILOT. Комисията е констатирила тези проблеми и от януари 2017 г. е приела нова стратегия, съгласно която възнамерява да подобри управлението на производствата за установяване на нарушения, по-специално като насочи вниманието си към системните и сериозните нарушения на правото на ЕС. Същевременно Комисията актуализира процедурите си за комуникация с жалбоподателите.

Омбудсманът приветства факта, че Комисията е положила усилия да отстрани проблемите, поради които беше предприето проучването. Същевременно тя смята, че са възможни още подобрения. **Поради това Омбудсманът приключи проучването с 8 предложения**, които Комисията следва да обмисли с оглед да подобри още повече комуникацията с жалбоподателите и да увеличи прозрачността на действията си.

Разглеждане на жалби за нарушения



Фон

1. Омбудсманът е получил много жалби за предполагаеми забавяния при разглеждането от страна на Европейската комисия на жалби за нарушения и/или не е информирал надлежно жалбоподателя по време на процедурата „EU Pilot“, която структурира



неформалния етап на производството за установяване на неизпълнение на задължения [1]. Омбудсманът започна проверки по собствена инициатива през 2009 г. и 2011 г. [2]. Тъй като омбудсманът продължи да получава жалби, тя реши да започне стратегическо разследване, което започна на 13 май 2016 г. Проучването обхваща три системни въпроса: i) задължението на Комисията да вземе навременно решение в рамките на „EU Pilot“, ii) информация за жалбоподателите и iii) информация за обществеността.

Запитването

2. Като първа стъпка в края на 2015 г. омбудсманът поиска списък на случаите по EU Pilot, които не са приключени за повече от една година, както и стандартните писма, използвани за информиране на жалбоподателите за напредъка. Служителите на Омбудсмана също така проведеха среща с Комисията, за да получат статистически данни и да подобрят разбирането си за това как функционира „EU Pilot“ на практика [3]. Като втора стъпка служителите на Омбудсмана извършиха проверка на 10 досиета по EU Pilot, по-стари от една година, в три области на политиката (Околна среда, правосъдие и потребители, данъчно облагане и митници). Всяка година в тези области се подават значителен брой жалби за нарушения. След като Комисията публикува новото си съобщение „Право на ЕС: По-добри резултати чрез по-добро прилагане“, от 19 януари 2017 г. [4] („Съобщението от 2017 г.“) беше проведена друга среща, за да се помогне на разследващия екип на Омбудсмана да разбере последиците от новия подход на Комисията. Това решение взема предвид цялата информация, събрана по време на тези стъпки на разследване.

Оценка на Омбудсмана

А. Срок за разглеждане на жалби за нарушения

Предизвикателствата, пред които е изправена Комисията

3. Като общо правило Комисията се ангажира да разследва жалбите и да вземе решение за започване на официална процедура за нарушение или за прекратяване на случая **в срок от една година** от датата на регистриране на жалбата. Този едногодишен срок включва регистрирането на жалбата в база данни, наречена „Обработка на жалби — Accueil des Plaignants“, (CHAP), първоначалната оценка за вземане на решение дали да се започне или не „EU Pilot“, и диалога с държавата членка в рамките на „EU Pilot“, което доведе до решение за откриване на производство за установяване на нарушение или за приключване на случая.

4. От март 2010 г. Комисията прилага двоен показател от 10 седмици, за да гарантира бързо управление на досиетата в рамките на „EU Pilot“: държавата членка разполага със



70 дни, за да представи своя отговор на Комисията, а Комисията разполага със 70 дни, за да оцени отговора на държавата членка.

5. Спазването на определените от нея срокове изглежда сериозно предизвикателство за Комисията:

Що се отнася до едногодишния срок, Комисията откри 724 случая „EU Pilot“ въз основа на жалби между 1 януари 2014 г. и 31 декември 2015 г. Само в 107 случая (т.е. 15 %) е било решение за прекратяване на случая или за издаване на официално уведомително писмо, взето в рамките на една година от датата на регистриране на жалбата [5]. В края на 2015 г. Комисията разглеждаше 480 висящи преписки по EU Pilot, предизвикани от жалби, по-стари от една година. От тях 102 досиета (21 %) са били отворени в продължение на повече от три години [6]. Комисията обясни, че диалогът между Комисията и държавата членка чрез „EU Pilot“ не се ограничава до един обмен: за значителен брой от 102-те досиета, по-стари от три години, бяха необходими няколко обмена със съответната държава членка [7] [7]. Комисията обясни също така, че обемът на информацията, предоставена от жалбоподателя преди или след започването на диалога „EU Pilot“ и/или от държавата членка, също оказва въздействие върху продължителността на живота на случаите по EU Pilot, като се има предвид, че Комисията трябва да направи оценка на тази информация, преди да вземе решение относно бъдещите действия.

Що се отнася до двойния показател за десет седмици, средното време, необходимо на държавите членки, за да отговорят на въпросите на Комисията, беше 72 дни през 2015 г., което е близо до десетседмичния показател [8]. Средното време на Комисията за оценка на тези отговори обаче е 91 дни през 2015 г., 21 дни над референтната стойност [9]. Комисията уточни, че един от факторите, които оказват влияние върху времето, необходимо за оценка на отговорите на държавите членки, е необходимостта от превод на отговорите на държавите членки.

Основните причини за забавянето

6. Омбудсманът има предвид, че Комисията управлява голям брой жалби и че едногодишният срок е самоналожена цел. При разглеждането на жалби, свързани с прекомерно забавяне, Омбудсманът последователно е застъпвал становището, че при превишаване на едногодишния срок добрата администрация изисква от Комисията да представи конкретни и основателни причини за забавянето.

7. Омбудсманът счита, че може да има лошо администриране, ако забавянето се дължи на административно бездействие или ако Комисията не предостави валидно обяснение [10]. Омбудсманът също така счита, че дори да са налице основателни причини, забавяне от няколко години може да не е разумно по смисъла на член 41 от Хартата на основните права на ЕС относно правото на добра администрация.

Прекомерно забавяне по дело 583/2013/MHZ [11]



Земеделски производител се оплака пред омбудсмана, като заяви, че Комисията е трябвало да предприеме по-бързи действия по неговите две жалби за нарушение. Комисията не можа да обясни защо не е могла да стартира „EU Pilot“ и в двете производства за установяване на неизпълнение на задължения до 11 месеца след получаването на жалбите. Омбудсманът критикува Комисията, като счита, че „*[i]по-специално, като забавя началото на пилотната процедура и в резултат на това прави невъзможно за себе си да спази едногодишния срок за вземане на решение по жалбите за нарушение на жалбоподателя, Комисията е виновна за лошо администриране .“*

8. Проверките, извършени в контекста на настоящото разследване, потвърдиха, че някои забавяния са извън контрола на Комисията, например когато е необходимо **изменение на националното законодателство** за прекратяване на нарушението, когато е необходимо **изграждане на инфраструктура** (по-специално в областта на околната среда) или когато по време на EU Pilot Комисията трябва да **изчака резултатите от решение на Съда** . В други случаи Комисията може да се нуждае от допълнително време, за да оцени **допълнителната информация, предоставена от жалбоподателя** в хода на процедурата, или да свърже жалбата с **подобни досиета** срещу други държави членки. Тези случаи не представляват административно бездействие.

9. Други по-проблемни ситуации включват организационни въпроси, като например **натовареност в отдела** , необходимост от връзка с **няколко отдела на Комисията** или **допълнително време, необходимо за писмен превод** , тъй като жалбите могат да се подават на всеки официален език на ЕС и понякога включват значително количество документация. В резултат на тези проблеми първоначалната оценка на жалбата, преди Комисията дори да реши да започне диалог „EU Pilot“, може сама по себе си да отнеме няколко месеца.

10. Закъснения могат да възникнат и в резултат на продължителен обмен между Комисията и държавата членка в рамките на „EU Pilot“ поради **непълни или незадоволителни отговори** .

Прекомерно забавяне по случай 1146/2012/AN [12]

През декември 2009 г. жалбоподателят е подал жалба за нарушение, за която Комисията е открила „EU Pilot“. През юни 2012 г. жалбоподателят е подал жалба до омбудсмана относно забавянето на Комисията при разглеждането на въпроса. По време на разследването Комисията обясни, че продължителността на процедурата се дължи на забавянето на държавата членка в отговор на нейните искания за информация и на непълнотата на предоставените отговори. Омбудсманът отправи критики към Комисията, като счита, че **тя не е приложила правилно процедурата EU Pilot. В този случай целта на „EU Pilot“ за намиране на бързи и по-добри решения за жалби за нарушения е била подкопана** . В отговора си Комисията информира Омбудсмана, че е открила официално производство за установяване на неизпълнение на задължения.



В друго дело, заведено до Омбудсмана през 2015 г., Комисията изпрати девет искания за информация до държавата членка [13] .

11. Процедурата „EU Pilot“ беше разработена като приятелски начин за решаване на проблеми. То също така позволява на Комисията да събере достатъчно доказателства за предполагаемото нарушение. Въпреки това „EU Pilot“ се основава на принципа на „искрено сътрудничество“, който е застрашен от последователни непълни отговори от съответната държава членка. Освен това официалното производство за установяване на неизпълнение на задължения е друг инструмент, с който Комисията разполага, за да събере доказателства, преди да реши да отнесе случая до Съда.

Новата стратегия на Комисията

12. В съобщението си от 2017 г. Комисията призна, че „EU Pilot“ невинаги е бил ефективен при бързото решаване на проблемите . В него се посочва, че „EU Pilot“ е създаден с цел бързо разрешаване на потенциални нарушения на правото на ЕС на ранен етап в подходящи случаи. Тя няма за цел да добави дълга стъпка към производството за установяване на неизпълнение на задължения, което само по себе си е средство за започване на диалог за решаване на проблеми с държава членка. Поради това Комисията ще започне производства за установяване на неизпълнение на задължения, без да разчита на механизма EU Pilot за решаване на проблеми, освен ако използването на EU Pilot не се счита за полезно в даден случай .“

13. Комисията възнамерява да съсредоточи действията си по правоприлагане върху системни и сериозни нарушения на правото на ЕС. С този нов подход Комисията ще спре да използва „EU Pilot“ като процедура по подразбиране. Ще бъде по-лесно да се премине директно към официално производство за установяване на неизпълнение на задължения, без да се открива „EU Pilot“. В отделни случаи на неправилно прилагане на правото на ЕС Комисията ще насърчи жалбоподателите да използват подходящи механизми за решаване на проблеми, налични на равнището на ЕС или на национално равнище, и ще предложи досието да бъде прехвърлено на най-подходящия орган, ако е необходимо. **Тъй като е твърде рано да се измерва въздействието на този нов подход върху капацитета на Комисията за по-бързо разглеждане на жалби, Омбудсманът възнамерява да предприеме последващи действия по този въпрос през следващите години .**

14. Омбудсманът приветства намерението на Комисията да засили сътрудничеството си с Европейската мрежа на омбудсманите, за да предостави на жалбоподателите по-добри средства за правна защита на национално равнище. Нейната служба активно се стреми към това съвместно с Комисията.

Търсене на отговорност от Комисията за нейните действия



15. Годишният доклад на Комисията относно „*Мониторинг върху прилагането на EU law*“ предоставя полезна информация за броя и вида на образуваните дела. Тя обаче не отразява напълно ефективността на етапа на неформалния диалог, който има за цел да намери **по-добри и по-бързи** отговори на неспазването на правото на ЕС от страна на държавите членки.

16. Според годишните доклади на Комисията „EU Pilot“ е ефективно да намали прибягването до официални производства за установяване на неизпълнение на задължения. [14] 75 % от преписките в EU Pilot, обработени през 2015 г., са приключени след получаване на „задоволителни отговори“ от държавите членки. Статистическите данни на Комисията обаче включват случаи, при които в действителност не е имало нарушение на правото на ЕС [15]. За да отрази по-добре ефективността на своите действия, Комисията би могла да направи полезна оценка на процента на случаите, в които е имало действителен проблем, който е бил решен в резултат на намесата на Комисията.

17. Що се отнася до капацитета ѝ за бързо разглеждане на жалби за установяване на неизпълнение на задължения, Комисията би могла да публикува средното време, необходимо за вземане на решение по дадена жалба, или процента на жалбите, за които е взето решение в рамките на една година. И накрая, в годишния си доклад Комисията оповестява информация за резултатите на всяка държава членка по отношение на десетседмичния референтен показател в рамките на „EU Pilot“, но не оповестява информация за собствените си резултати.

За да повиши прозрачността на своите действия, Омбудсманът насърчава Комисията да предостави повече информация относно своите резултати при разрешаването на действителни нарушения на правото на ЕС в рамките на процедурите преди установяване на нарушение — както и относно средната продължителност на процеса — в своя годишен доклад.

Б. Поддържане на жалбоподателите в течение

Значението на редовната и адекватна информация

18. Жалбите за нарушения са основен източник на информация за откриване на възможни нарушения на правото на ЕС. В същото време за жалбоподателите може да е трудно да разберат, че производствата за установяване на неизпълнение на задължения не са насочени към решаване на техните индивидуални проблеми и че Комисията не може да получи обезщетение за тях. За жалбоподателите също така е трудно да разберат защо Комисията може да се нуждае от време, за да разгледа жалбата си. За тях може да е още по-трудно да разберат защо Комисията, като използва свободата си на преценка, може да реши да не започва производство за установяване на неизпълнение



на задължения в края на своето разследване.

19. Много жалби, подадени до Омбудсмана, в които се твърди, че прекомерно забавяне, също така твърдят, че Комисията не е успяла да информира жалбоподателя по подходящ начин. Липсата на адекватна информация вероятно ще увеличи разочарованието на жалбоподателите, произтичащо от големите закъснения. От друга страна, адекватните и редовни обяснения помагат на жалбоподателите да разберат и приемат защо Комисията се нуждае от допълнително време, за да разследва техните жалби, или защо е решила да приключи даден случай.

20. В този контекст жалбоподателите трябва да бъдат уверени, че техните случаи ще бъдат разгледани внимателно. Някои от подобренията, съдържащи се в приложението към съобщението на Комисията от 2017 г., спомагат за прилагането на принципа на добра администрация, който включва задължението за мотивиране на решенията и за отговор на искания за информация. Те включват следното: I) жалбите ще се подават до Комисията чрез стандартен формуляр, за да се подобри основата за оценка на основателността на жалбата и да се улесни по-доброто разглеждане на жалбите; II) изпратената от Комисията обратна разписка определя по-ясно границите на действията на Комисията; и iii) когато Комисията превиши едногодишния срок за вземане на решение, жалбоподателите ще бъдат информирани в писмена форма **автоматично**, а не само **при поискване**, какъвто беше случаят по-рано.

21. Омбудсманът приветства факта, че Комисията е актуализирала процедурите си за работа с жалбоподателите едновременно с приемането на новата си стратегия [16]. Въз основа на своя опит Омбудсманът насърчава Комисията да доразвие новата си стратегия за по-нататъшно подобряване на отношенията си с жалбоподателите чрез насърчаване на най-добри практики извън строгите процедурни задължения, които самата тя си е поставила. Подобряването на отношенията с жалбоподателите вероятно също така ще повиши ефективността на диалозите „EU Pilot“, които Комисията все още счита за полезни в рамките на новата си стратегия. Добър начин за това би бил да се **актуализират вътрешните насоки за разглеждане на жалби за нарушения**, като се вземат предвид забележките и предложенията, изложени по-долу.

Информирание на жалбоподателите по време на етапа на първоначална оценка

22. Първоначалната оценка на жалбата е важна стъпка, за която е важно да се предостави на жалбоподателя адекватна и навременна информация. След първоначалната си оценка Комисията може да реши да премине директно към официално производство за установяване на неизпълнение на задължения, да открие „EU Pilot“, да приключи случая или да насочи жалбоподателя към алтернативни средства за правна защита на равнището на ЕС или на национално равнище.

23. След като жалбата е била регистрирана в базата данни „CHAP“ и изпратената



обратна разписка, първоначалната ѝ проверка не е предмет на никакъв срок и може да отнеме няколко месеца. Няма установена процедура за информиране на жалбоподателя по време на периода, в който Комисията взема решение дали да разгледа допълнително жалбата пред държавата членка. Когато първоначалната оценка в СНАР не може да бъде извършена в рамките на разумен срок (обикновено два или три месеца), някои генерални дирекции са развили добрата практика да изпращат отговор от стопанството на жалбоподателя с координатите за връзка на лицето, което разглежда случая, и да обясняват как се разглежда жалбата.

Омбудсманът насърчава Комисията да определи ориентиран краен срок за първоначален анализ на жалбите в СНАР. Тя също така насърчава Комисията да обобщи добрите практики за изпращане на отговор от стопанството на жалбоподателя, когато първоначалната оценка на жалбата не може да бъде извършена в рамките на този срок.

24. Омбудсманът също така попита дали физическите лица/организациите, които подават жалба по дело, което Комисията вече разследва по собствена инициатива, или въз основа на друга жалба, получават статут на жалбоподател. Комисията отговори, че това е така, ако отговарят на критериите, посочени в приложението към съобщението от 2017 г. Делата им са регистрирани в СНАР и се прилагат административните разпоредби относно отношенията с жалбоподателите. Това е независимо от последващите действия във връзка с тези жалби. Комисията отбеляза, че наличието на висеща процедура за разследване/нарушаване е фактор, който трябва да се вземе предвид при вземането на решение относно последващите действия във връзка с жалбата.

Омбудсманът приветства факта, че Комисията дава статут на жалбоподател на физически лица /организации, които подават жалба по дело, което Комисията вече разследва. Доколкото Комисията все още не е направила това, тя насърчава Комисията да информира жалбоподателя за напредъка на своето разследване и за решението си да приключи случая или да открие производство за установяване на нарушение.

25. След първоначалната си оценка Комисията може да заключи, че производството за установяване на неизпълнение на задължения не е най-добрият начин за решаване на проблема на жалбоподателя, особено когато жалбоподателят очаква обезщетение за вредите, причинени от предполагаемото нарушение на правото на ЕС. В рамките на новата си стратегия Комисията се ангажира да помага на гражданите чрез повишаване на осведомеността за техните права съгласно правото на ЕС и за различните инструменти за решаване на проблеми, с които разполагат на национално равнище и на равнище ЕС. Това включва адаптиране на писмата, използвани за потвърждаване на получаването на жалби и за информиране на жалбоподателите за решението на Комисията да не разследва дадена жалба. Тя също така ще изисква от Комисията да разработи списък на всички механизми за правна защита, налични на равнището на ЕС и на национално равнище, и да предостави на своята уебстраница, посветена на проблемите на гражданите [17], лесна за гражданите информация.



Сред тези механизми са извънсъдебните органи за контрол, като например националните и регионалните омбудсмани: понастоящем Европейският омбудсман работи с Комисията и Европейската мрежа на омбудсманите за засилване на сътрудничеството по тези въпроси с цел по-добро насочване на жалбоподателите, когато Комисията реши да не разследва конкретен случай .

Информирание на жалбоподателите по време на „EU Pilot“

26. Въпреки че Комисията счита „EU Pilot“ за двустранна процедура между Комисията и държавите членки, тя се ангажира да информира жалбоподателите, когато открива EU Pilot, когато взема окончателно решение и когато превиши едногодишния срок за вземане на решение. Добрата администрация също така изисква от Комисията да потвърди получаването на кореспонденция в срок от две седмици. Освен това Комисията признава, че жалбоподателите могат да поискат обяснения по случая на всеки етап от процедурата, включително по електронна поща или по телефона.

Информация за жалбоподателя по дело 332/2013/AN [18]

Случаят се отнася до четиригодишното забавяне на Комисията при вземането на решение в рамките на „EU Pilot“ и непредоставянето на информация на жалбоподателя. По време на разследването Комисията обясни причините за забавянето, възобнови контактите си с жалбоподателя и взе окончателно решение. Омбудсманът заключи, че няма основания за по-нататъшни проверки, но отбеляза, че комуникацията с жалбоподателя не е била много гладка и че това е намалило готовността на жалбоподателя да приеме аргументите на Комисията за пропускане на стандартния срок [19] . Тя припомни на Комисията, че безпрепятствената и редовна комуникация с жалбоподателите е важна процедурна гаранция и легитимира ролята на Комисията.

27. Комисията не е определила процедура за информирание на жалбоподателите относно отговорите на държавите членки. В някои случаи предварителното информирание на жалбоподателите би могло да доведе до застрашаване на климата на взаимно доверие между Комисията и държавите членки, който има за цел да характеризира етапа на неформален диалог в производствата за установяване на неизпълнение на задължения. Ясно е също така, че не всички жалбоподатели изразяват интерес да следват подробностите от разследването на Комисията. По време на проверките, извършени в контекста на тази проверка, служителите на Омбудсмана обаче отбелязаха, че жалбоподателите понякога са изразявали такъв интерес. В едно проверено досие Комисията предостави на жалбоподателя резюме на отговора на държавата членка, за да получи коментари и допълнителна информация. Поради това Омбудсманът счита, че е възможно, за всеки отделен случай, да се предостави този вид информация, без да се навреди на целта на „EU Pilot“. Тази възможност следва да бъде разгледана допълнително.



Когато жалбоподателите изразят интерес да следят отблизо напредъка по своя случай, омбудсманът насърчава Комисията да ги информира за всяка нова значима стъпка в своето разследване в рамките на „EU Pilot“, включително като им предоставя резюме на отговора на държавата членка, когато това е възможно.

Информирание на жалбоподателите при приключване на даден случай

28. Въпреки че решението за откриване на официална процедура за нарушение се взема от колегиума на членовете на Комисията и се публикува, решението за приключване на даден случай обикновено се взема в рамките на компетентната генерална дирекция и не е публично. Жалбоподателят обаче бива информиран от т.нар. писмо „предварително приключване“ и разполага с четири седмици, за да представи коментари. Когато коментарите на жалбоподателя не убедят Комисията да преразгледа позицията си, случаят се прекратява и жалбоподателят се уведомява за това. Когато жалбоподателят убеди Комисията да преразгледа позицията си, разследването продължава.

29. Комисията разполага със значителна свобода на преценка при вземането на решение дали и евентуално кога да започне производство за установяване на неизпълнение на задължения, дори когато при разследването се установи нарушение на правото на Съюза. Това е особено трудно за жалбоподателите да разберат и повечето жалби, подадени до омбудсмана в областта на нарушенията, оспорват решението на Комисията да приключи разглеждането на жалба за нарушение.

30. Омбудсманът последователно е застъпвал становището, че макар Комисията да разполага със свобода на преценка в това отношение, тя следва винаги да посочва основателни причини за решението за приключване на жалба за нарушение. Омбудсманът счита също така, че добрата администрация изисква от Комисията да действа старателно и да разгледа изцяло всички аргументи на жалбоподателя [20]. Когато жалбоподателят представи нови аргументи след получаване на писмото за предварително приключване и въпреки това Комисията поддържа решението си за приключване на жалбата, в писмото, потвърждаващо приключването на случая, Комисията следва да разгледа новите аргументи и да обясни подробно защо те не са достатъчни, за да промени позицията си.

Липса на надлежно обосноваване на решение по дело 995/2011/КМ [21]

Гражданин обвинява Комисията, че не е обяснила правилно защо не е разследвала жалбата му за нарушение, в която твърди, че държава членка не прилага правилно Директивата за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации. Омбудсманът счита, че обясненията на Комисията следва да бъдат не само правилни, но и ясни и недвусмислени. Тя разкритикува Комисията, че не е предоставила достатъчно мотиви за това защо не е предприела действия по два от повдигнатите в жалбата въпроси, а именно как държавата членка е съхранявала и обработвала данни, както и



нейните правила за е-маркетинг.

31. В този контекст Омбудсманът приветства факта, че новите образци на писмата за предварително приключване на процедурата на Комисията ясно разграничават следното: I) проблемът е решен след намесата на Комисията или по друг начин; II) проблемът не е решен, но Комисията няма да се заеме със случая в съответствие с критериите, определени в нейното съобщение от 2017 г. [22] ; III) въпросът няма да бъде разгледан, тъй като няма нарушение на правото на ЕС или наличните доказателства са недостатъчни, или разглеждането на случая е възпрепятствано от необходимостта от защита на поверителността, както е поискано от жалбоподателя [23] .

32. Омбудсманът отбелязва обаче, че образецът за потвърждение, че случаят ще бъде приключен, не е променен и не предвижда ясно задължение за отговор на допълнителните аргументи на жалбоподателя.

В повечето жалби, които е получила, омбудсманът е стигнал до заключението, че Комисията е предоставила валидно обяснение на жалбоподателя. Омбудсманът обаче предлага услугите на Комисията да бъдат особено внимателни при разглеждането поотделно на всички аспекти на жалбата на жалбоподателя в писмото за предварително приключване.

Омбудсманът също така насърчава Комисията, в писмото си, потвърждаващо, че случаят ще бъде приключен, да отговори адекватно на всички допълнителни аргументи, представени от жалбоподателя в случаите, когато Комисията въпреки това реши да приключи разглеждането на жалбата.

33. Омбудсманът отбелязва, че специалната уебстраница на Комисията [24] и онлайн формулярът за жалби [25] ясно описват процеса на разглеждане на жалби и границите на действията на Комисията. Те обясняват, че Комисията не може да реши индивидуални проблеми, като отмяна на индивидуално решение, взето на национално равнище, или предоставяне на обезщетение на жалбоподателя за вреди. Като отбелязва, че разполага с дискреционни правомощия, Комисията е по-малко ясна относно възможните критерии за приключване на жалба за нарушение.

Омбудсманът предлага Комисията да предоставя на своя уебсайт и във формуляра за подаване на жалби лесна за гражданите информация относно различните критерии, които взема предвид при вземането на решение за приключване на даден случай.

V. Публична информация за случаите по EU Pilot

34. Достъпът до документи по дела за нарушения се урежда от Регламент (ЕО) № 1049/2001 относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията. Съдилищата на ЕС признават обща (макар и оборима) презумпция,



според която документите, свързани с досъдебната фаза на производствата за установяване на неизпълнение на задължения, не могат да бъдат оповестени. Това обхваща текущите диалози по EU Pilot [26]. Достъпът до документи, отнасящи се до приключени производства за установяване на неизпълнение на задължения, по принцип се предоставя при спазване на стандартните изключения от оповестяването, предвидени в регламента.

35. Списъкът на официалните производства за установяване на неизпълнение на задължения е публично достъпен. През декември 2014 г. Комисията стартира нов регистър на производства за установяване на неизпълнение на задължения, в който се съдържа списък на текущите производства за установяване на неизпълнение на задължения, в който се посочва областта на политиката, наименованието на предполагаемото нарушение, съответната държава членка и статусът на всяка процедура (официално известие, мотивирано становище, приключване на делото или сезиране на Съда) [27]. Въпреки това няма публичен списък на диалозите „EU Pilot“, което затруднява гражданите да подават заявления за достъп до документи, включително искане, отправено след приключване на случая [28].

36. Диалозите по EU Pilot се отнасят до области като правата на човека, околната среда или единния пазар — области, които представляват голям интерес за гражданите и предприятията [29]. Когато се обмисля как да се подобри прозрачността на „EU Pilot“, е необходимо да се балансира рискът от увреждане на климата на взаимно доверие, което прави инструментите преди нарушенията ефективни, и ползите от засилването на обществения контрол по въпроси от потенциален основен интерес. Освен че позволява на гражданите да използват по-ефективно правото си на достъп до документи, засиленият обществен контрол би могъл да окаже положително въздействие върху навременното разглеждане на случаите.

37. Със сигурност е положително, че жалбоподателят е информиран, че е стартиран „EU Pilot“, и по този начин може да сподели тази информация, ако желае. Това означава, че най-малко един и потенциално няколко членове на обществеността вече са информирани, че „EU Pilot“ е в ход.

38. Поради това Омбудсманът счита, че публикуването на списък на текущите диалози в рамките на EU Pilot, без да се публикуват свързани с него документи, би спомогнало за повишаване на прозрачността на действията на Комисията, без да се накърнява какъвто и да е обществен интерес. Това ще помогне за информиране на обществеността и ще позволи на гражданите да се възползват от правото си на достъп до документи, без да се компрометира подходът на партньорство между Комисията и държавите членки.

Омбудсманът предлага Комисията да направи обществено достояние списъка на текущите диалози по EU Pilot и статуса на всяко досие.

Заклучение и предложения за подобрения



Като взема предвид новата стратегия на Комисията, Омбудсманът приключва проверката със следните заключения и предложения:

Извод

Целта на това проучване до голяма степен е постигната.

Предложения за подобрене

Повечето от тези предложения и най-добри практики не са специфични за „EU Pilot“ и са от значение и в контекста на разглеждането от страна на Комисията на жалби за нарушения като цяло. Омбудсманът предлага Комисията да ги вземе предвид при актуализирането на вътрешните си насоки за службите на Комисията.

По отношение на процедурата „EU Pilot“:

Комисията следва:

1. Да информира жалбоподателите за всяка нова значима стъпка в своето разследване в рамките на „EU Pilot“, ако те изразят интерес да следят отблизо напредъка по техния случай. Това може да включва предоставяне на жалбоподателите на резюме на отговора на държавата членка, когато това е възможно.
2. Да направи обществено достояние списъка на текущите диалози по EU Pilot и състоянието на всяко досие.

Относно отношенията с жалбоподателите при разглеждането на жалби за нарушения като цяло:

Комисията следва:

3. Предоставя лесна за гражданите информация на своя уебсайт и във формуляра за жалби относно различните критерии, които взема предвид при вземането на решение за приключване на даден случай.
4. Бъдете особено внимателни при разглеждането поотделно на всички аспекти на жалбата на жалбоподателя в писмото за предварително приключване.
5. Отговорете по подходящ начин на всички допълнителни аргументи на жалбоподателя, когато въпреки това Комисията реши да приключи разглеждането на жалбата. Това следва да се направи в писмото, потвърждаващо, че случаят ще бъде приключен.



6. Да определи ориентировъчен краен срок за първоначален анализ на жалбите в СНАР и да обобщи добрата практика за изпращане на отговор на стопанството до жалбоподателя, когато първоначалната оценка на жалбата не може да бъде извършена в рамките на този срок.

7. Доколкото това все още не е направено, когато физическо лице/организация подаде жалба по дело, което Комисията вече разследва, информира жалбоподателя за напредъка на текущото разследване и за решението си да приключи този случай или да открие производство за установяване на неизпълнение на задължения.

Относно прозрачността на действията на Комисията:

Комисията следва:

8. В годишния си доклад „Наблюдение на прилагането на правото на ЕС“, предоставя повече информация за резултатите от дейността си при отстраняване на действителни нарушения на правото на ЕС в рамките на процедурите преди установяване на нарушение — и за средната продължителност на процеса — в годишния си доклад относно „*Наблюдение на прилагането на правото на ЕС*“.

Емили О'Райли Европейски омбудсман

Страсбург, 14.9.2017 г.

Приложение I: Роля на „EU Pilot“ в контекста на производствата за установяване на неизпълнение на задължения

Различните етапи на производството за установяване на неизпълнение на задължения

Всяка държава членка отговаря за прилагането на правото на ЕС, като транспонира директивите и гарантира правилното прилагане и прилагане на законодателството на ЕС. Съгласно член 17, параграф 1 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) Европейската комисия отговаря за наблюдението на правилното прилагане на правото на ЕС от държавите членки. Един от основните начини, по който Комисията изпълнява ролята си на „пазител на Договорите“, е започването на производства за установяване на неизпълнение на задължения, ако счита, че дадена държава членка не е транспонирала правилно или навреме дадена директива или е приложила неправилно правилата на ЕС.



Комисията може да разследва евентуални нарушения по своя инициатива, в отговор на петиции, адресирани до Европейския парламент, или въз основа на жалби. Основната цел на действията на Комисията е да се сложи край на неправомерното положение възможно най-бързо: поради това тя е разработила инструменти, предхождащи нарушението, за да намери решения, вместо да започне производство за установяване на неизпълнение на задължения. Когато Комисията открие евентуално нарушение, първата стъпка обикновено е да се съберат достатъчно доказателства, че предполагаемото нарушение е било извършено, и да се разреши проблемът, като се работи в партньорство със съответната държава членка. Ако неофициалният диалог е неуспешен, Комисията може да открие официално производство за установяване на неизпълнение на задължения, което може да завърши с предявяването на иск срещу държавата членка пред Съда на ЕС.

Целта на „EU Pilot“

Системата, наречена „EU Pilot“, структурира неформалния етап на производствата за установяване на неизпълнение на задължения. Комисията обяви своето начало в съобщението си *„Европа на резултатите — прилагане на правото на Общността“ от 5 септември 2007 г.* Тя започна да работи през април 2008 г. като експеримент с 15 държави членки доброволци (оттук и терминът „пилот“). Всички останали държави членки впоследствие се подписаха. Той замени предишната практика, при която Комисията изпращаше административни писма до държавите членки. Като започна неофициален, но структуриран диалог с държавите членки, в дух на лоялно сътрудничество, Комисията имаше за цел да намери по-добри отговори на въпросите относно правилното тълкуване, изпълнение и прилагане на правото на ЕС, да ускори разглеждането на жалби за нарушения и да намали прибягването до по-формални производства за установяване на неизпълнение на задължения.

За разлика от официалната процедура за нарушение [30] няма конкретно правно основание за „EU Pilot“. Това е работен метод, основан на онлайн база данни и комуникационен инструмент, използван от Комисията и националните правителства за обмен на информация и правен анализ на потенциални случаи на нарушение. За всеки отделен случай се създава индивидуално досие и се задават въпроси на съответната държава членка чрез приложението EU Pilot. След това отговорът на държавата членка се оценява от службите на Комисията, които могат да поискат допълнителна информация. Базата данни управлява жалби, получени от обществеността, както и петиции от Европейския парламент и от случаи по собствена инициатива на Комисията. През 2015 г. Комисията откри 881 нови преписки в EU Pilot, от които 295 бяха задействани от жалби, а 578 бяха открити по собствена инициатива на Комисията [31].

До януари 2017 г. „EU Pilot“ беше използван в почти всички случаи, преди Комисията да реши дали да започне производство за установяване на нарушение. В новото си



съобщение „Право на ЕС: По-добри резултати чрез по-добро прилагане“, от 19 януари 2017 г. [32] („Съобщението от 2017 г.“), Комисията обяви, че ще спре автоматично да използва „EU Pilot“ и че ще разчита на него само когато това бъде сметнено за полезно.

Процесуални гаранции за жалбоподателите

Всеки може да подаде жалба срещу държава членка относно всяка мярка или практика от публичен орган, която се счита за несъвместима с правото на ЕС. „EU Pilot“ е само една стъпка в разглеждането на жалби за нарушения. От септември 2009 г. насам *Комисията* използва система, наречена „ *Обработка на жалби — Accueil des Plaignants*“ (CHAP) за регистриране на жалби. Когато Комисията получи жалба за нарушение, тя първо се регистрира в **базата данни CHAP** . Ако Комисията счита, че жалбата повдига основателни въпроси, свързани с потенциален случай на нарушение, след това жалбата се прехвърля в **заявлението EU Pilot** . Накрая, ако Комисията реши да открие официално производство за установяване на неизпълнение на задължения, жалбата се прехвърля в база данни за нарушения, наречена **NIF** .

Всяка година Комисията получава голям брой жалби за установяване на неизпълнение на задължения, по-голямата част от които са приключени без започване на „EU Pilot“: например през 2015 г. Комисията е разгледала 3315 жалби, от които 85 % са приключени, без да се води дискусия с държавите членки, тъй като Комисията е счела, че няма правомощия да действа, кореспонденцията не е квалифицирана като жалба за нарушение или че жалбата не е била мотивирана [33].

Комисията признава, че жалбите са важен източник на информация и следва да бъдат разглеждани внимателно. Поради това тя е установила редица административни гаранции за жалбоподателите чрез няколко съобщения [34] .

Административните гаранции за жалбоподателите включват:

- регистриране на всички жалби за нарушения (при ограничени изключения) и потвърждаване на получаването в срок от 15 работни дни;
- писмено информирание на жалбоподателя, когато Комисията реши да разгледа допълнително жалбата с държавата членка (обикновено чрез „EU Pilot“);
- писмено уведомяване на жалбоподателя, когато Комисията реши да приключи случая или да открие официално производство за установяване на нарушение;
- обясняване на причините, поради които Комисията решава да приключи даден случай, и изпращане на т.нар. „писмо за предварително приключване“, с което жалбоподателят се приканва да представи коментари в срок от четири седмици [35] .

Комисията също така си е поставила за цел да разследва жалбите и да реши дали да започне официално производство за установяване на нарушение или да приключи случая **в рамките на една година** от датата на регистриране на жалбата. Когато този срок е надхвърлен, Комисията трябва да уведоми писмено жалбоподателя.



[1] За подробно обяснение на различните етапи на производството за установяване на неизпълнение на задължения, целта на EU Pilot и процесуалните гаранции, с които се ползват жалбоподателите, вж. приложение I.

[2] Вж. решения за приключване на разследвания OI/2/2009/MHZ относно „публичен достъп до документи за процедура за нарушение, съхранявани от Комисията„и OI/2/2011/OV относно „Съобщението на Комисията относно отношенията с жалбоподателите във връзка с прилагането на правото на ЕС“:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/4390/html.bookmark> [Връзка]

[3] Обработката на отделните досиета се управлява от генералните дирекции (ГД), а Генералният секретариат отговаря за управлението на заявлението, предоставянето на насоки на генералните дирекции и наблюдението на целия процес.

[4] [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\)&from=BG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119(01)&from=BG) [Връзка]

[5] Източник: статистически данни, предоставени от Комисията по време на разследването. По-точно 90 дела са приключени без по-нататъшни действия, а в 17 други случаи е издадено официално уведомително писмо.

[6] Източник: статистически данни, предоставени от Комисията по време на разследването.

[7] Може да се изисква многократен обмен по един и същи случай, ако например държавата членка не е отговорила изчерпателно на повдигнатите от Комисията въпроси, оценката на отговора на държавата членка е довела до нови въпроси относно спазването на правото на ЕС или ако жалбоподателят представи нова информация на службите на Комисията.

[8] Годишен доклад на Комисията относно „*Наблюдение на прилагането на правото на ЕС*“ за 2015 г., стр. 22. Съществуват обаче значителни разлики между държавите членки — от 57 дни за Словакия до 85 дни за Франция.

[9] Източник: статистически данни, предоставени от Комисията по време на разследването.

[10] Вж. решенията по жалби 706/2007/БЕН, 230/2011/EIS и 731/2012/JN.

[11] <https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/52917/html.bookmark>



[Връзка]

[12] <https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/49532/html.bookmark>

[Връзка]

[13] Дело № 420/2015/EIS.

[14] Броят на новите производства за установяване на неизпълнение на задължения е намалял през годините — от 2900 през 2009 г. на 742 през 2015 г.

[15] „Методология и обяснения“ на Комисията, достъпен на

http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/annual_report_33/20160715_annual_report_2015_methodology_e

[Връзка]

[16] Това не беше така през 2008—2009 г., след стартирането на „EU Pilot“, и създаването на приложението „СНАР“: Комисията актуализира процедурите си относно отношенията си с жалбоподателите едва през 2012 г.

[17] https://ec.europa.eu/info/about-european-union/problems-and-complaints_en [Връзка]

[18] <https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/53125/html.bookmark>

[Връзка]

[19] *„Потвържденията за получаване са отнемали понякога, седмици или дори месеци. Отговорите са изпратени в някои случаи повече от четири месеца след като искането и съответната информация, като например започването на разследването по EU Pilot, са достигнали до жалбоподателя със закъснение и само когато той изрично го е поискал. Точка 35.*

[20] Вж. решението по жалби 503/2012/DK, 403/2014/MHZ и 25/2013/ANA.

[21] <https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/60417/html.bookmark>

[Връзка]

[22] Проблемът може да бъде решен по-добре чрез друг механизъм, висящо преюдициално решение на Съда, преследването на въпроса би било в противоречие с ново законодателно предложение...

[23] Освен това Комисията обясни, че си запазва правото да не предявява определени жалби в съответствие с принципите, изложени в нейното съобщение, в което се посочва, че тя ще използва правото си на преценка по отношение на производства за установяване на неизпълнение на задължения по стратегически начин. Комисията обясни, че съсредоточава и отдава приоритет на усилията си върху най-важните нарушения на правото на ЕС, като прави разграничение между случаите в зависимост от добавената стойност, която може да бъде постигната чрез производство за установяване



на неизпълнение на задължения. Когато решава кои случаи да продължи, Комисията взема предвид няколко фактора, включително естеството и въздействието на нарушението, дали случаят може да бъде разгледан по задоволителен начин чрез по-подходящи механизми на национално равнище и т.н.

[24]

<https://ec.europa.eu/info/about-european-union/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/submit-complaint>

[Връзка]

[25] https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_en/ [Връзка]

[26] Дело C-562/14 Р, Кралство Швеция/Европейска комисия.

[27]

http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en

[Връзка]

[28] Годишният доклад относно „Мониторинг върху прилагането на правото на ЕС“ съдържа само обобщена информация за броя на случаите по EU Pilot.

[29] Повечето досиета по EU Pilot, открити през 2015 г., са свързани с пет области на политиката: Мобилност и транспорт; Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП; Правосъдие и потребители; Околна среда; Данъчно облагане и митници.

[30] който се урежда от член 258 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

[31] Годишен доклад на Комисията относно „Наблюдение на прилагането на правото на ЕС“ за 2015 г., стр. 20.

[32] [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119(01)&id=1&as=PDF) и от=BG [Връзка]

[33] Годишен доклад на Комисията относно „Наблюдение на прилагането на правото на ЕС“ за 2015 г., стр. 18.

[34] През 2002 г. Комисията публикува първо съобщение „до Европейския парламент и Европейския омбудсман относно отношенията с жалбоподателя във връзка с нарушения на правото на Общността“, по-специално в отговор на разследванията и забележките на омбудсмана. Комисията актуализира процедурите си чрез второ съобщение „Осъвременяване на обработката на отношенията с жалбоподателя във връзка с прилагането на правото на Съюза“ през 2012 г. и накрая в приложение към съобщението си от 2017 г.

[35] Освен ако не са налице извънредни обстоятелства, изискващи спешни мерки.

