

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 1316/2016/TN относно предполагаеми недостатъци в политиката за прозрачност на Европейската инвестиционна банка

Решение

Случай 1316/2016/TN - Открит на 27/02/2017 - Решение от 23/05/2018 -

Заинтересовани институции Европейска инвестиционна банка (<p>Не е установено
лошо администриране</p>) | Европейска инвестиционна банка (Уредени от
институцията) |

Този случай се отнася до жалба относно *предполагаеми недостатъци в политиката за прозрачност на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ). Жалбоподателят най-напред е отнесъл този въпрос на вниманието на вътрешния механизъм на ЕИБ за подаване на жалби (ЕИБ — СМ, който) е обявил жалбата за недопустима. След това жалбоподателите се обърнаха към Омбудсмана, за да оспорят решението на ЕИБ и да изразят отново загрижеността си, че политиката на ЕИБ за прозрачност не е в съответствие с правилата на ЕС и международните правила за достъп до информация.*

Омбудсманът проучи как ЕИБ-СМ е разгледала жалбата. Тя отбеляза, че ЕИБ е започнала преглед на политиката и процедурите на ЕИБ и ЦМ, който ще изясни по какъв начин ЕИБ следва да отговори на опасенията на обществеността, попадащи извън мандата на ЕИБ-МС.

Омбудсманът също така оцени дали политиката на ЕИБ за прозрачност е в съответствие с приложимата правна рамка на ЕС.

Омбудсманът установи, че въпреки че има възможност за подобряване на някои разпоредби на политиката на ЕИБ за прозрачност, политиката не е формулирана по такъв начин, че да представлява лошо администриране. Омбудсманът направи редица предложения за подобрения, насочени към насърчаване на ЕИБ да подобри



формулирането на някои членове в своята политика за прозрачност.

Контекст на жалбата

1. Жалбата, подадена от три екологични организации — ClientEarth, CEE Bankwatch Network и Counter Balance — се отнася до предполагаеми недостатъци в политиката за прозрачност на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), както и до начина, по който вътрешният механизъм за подаване на жалби на ЕИБ (ЕИБ-СМ) е отговорил на първоначално подадената до ЕИБ жалба.
2. На 6 март 2015 г., след обществена консултация, Съветът на директорите на ЕИБ прие нова политика за прозрачност, която заменя версията, която съществува от 2010 г. [1] . На 16 февруари 2016 г. жалбоподателите подадоха жалба до ЕИБ-СМ относно несъответствието на политиката за прозрачност с правилата на ЕС и международните правила за достъп до информация.
3. ЕИБ-СМ потвърди получаването на жалбата на 1 март 2016 г., като информира жалбоподателите, че жалбата им е регистрирана и че ЕИБ-СМ извършва преглед на жалбата. С писмото жалбоподателите бяха информирани, че могат да очакват официален отговор до 23 септември 2016 г.
4. С писмо от 10 юни 2016 г. ЕИБ-СМ обявява повечето аспекти на жалбата за недопустими, с изключение на точка 1.2.2 от жалбата, в която се излага твърдението, че практиките на ЕИБ не са в съответствие със собствената ѝ политика за прозрачност. На 6 септември 2016 г. жалбоподателите се обърнаха към Европейския омбудсман.

Запитването

5. Съгласно Меморандума за разбирателство, подписан между Омбудсмана и ЕИБ [2] , преди да се обърнат към Омбудсмана, жалбоподателите следва да използват ефективна вътрешна процедура на ЕИБ за подаване на жалби. Документирането на начина, по който ЕИБ-СМ е разгледало въпросите, повдигнати в жалбата, е подходящата отправна точка за собствената проверка на Омбудсмана.
6. Омбудсманът обяви жалбата за допустима, с изключение на опасенията, изразени в точка 1.2.2 от първоначалната жалба до ЕИБ-СМ, която е единствената точка, която ЕИБ-СМ е обявила за допустима и все още е в процес на разглеждане. Омбудсманът започна проверка на позицията на жалбоподателите, че:

1) ЕИБ-СМ погрешно е обявила за недопустима по-голямата част от първоначалната жалба.



2) Политиката на ЕИБ за прозрачност не е съвместима с Орхуската конвенция, Регламент (ЕО) № 1367/2006 **относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция (наричан по-нататък „Регламентът от Орхус,“) и Регламент 1049/2001 относно публичния достъп до документи (наричан по-нататък „Регламент 1049/2001“).**

7. Омбудсманът поиска от ЕИБ да обясни защо ЕИБ-СМ счита повечето аспекти на жалбата за недопустими. Като се има предвид, че жалбоподателите са изразили някои опасения, свързани с процедурните аспекти на процедурата за разглеждане на жалби на ЕИБ и Омбудсмана, омбудсманът също така поиска от ЕИБ разяснения относно тези аспекти, като например правилата и практиките на ЕИБ и ОМ по отношение на потвърждаването на получаването на жалби, както и относно процедурата за съобщаване на жалбоподателите за резултата от проверката за допустимост.

8. Накрая Омбудсманът поиска от ЕИБ да отговори на твърдението на жалбоподателите, че политиката на ЕИБ за прозрачност не е съвместима с правилата на ЕС и международните правила за достъп до информация.

9. На 24 май 2017 г. ЕИБ изясни позицията на ЕИБ-СМ. ЕИБ обясни, че е разгледала повечето от опасенията на жалбоподателите по същество относно предполагаемата несъвместимост на политиката за прозрачност с правилата на ЕС и международните правила за достъп до информация в контекста на обществената консултация относно преразглеждането на политиката за прозрачност на ЕИБ през 2014—2015 г., както и по други поводи. Въпреки това ЕИБ отговори на жалбоподателите на 24 май 2017 г. и предостави на омбудсмана копие от писмото. На 31 август 2017 г. жалбоподателите представиха мнения относно отговора на ЕИБ.

10. Решението на Омбудсмана взема предвид всичко гореизложено. В него също така се взема предвид фактът, че ЕИБ е започнала преглед на рамката на ЕИБ и ОМ. На 13 декември 2016 г. проектът на преразглежданата политика и процедури на ЕИБ и ЦМ беше представен на Омбудсмана за коментари. През май 2017 г. ЕИБ започна обществена консултация. Новата политика и процедури на ЕИБ и ЦМ следва да влязат в сила през 2018 г.

Относно решението на ЕИБ-СМ да обяви жалбата за недопустима

По допустимостта на жалбите за оспорване на законосъобразността на политика на ЕИБ

11. ЕИБ-СМ се ръководи от набор от принципи, мандат и процедурен правилник, приети от Съвета на директорите на ЕИБ на 2 февруари 2010 г. [3] и допълнени от оперативни процедури, одобрени от Управителния комитет през декември 2011 г. [4] — „правила на ЕИБ-СМ“.



12. Жалбоподателите изтъкват, че съгласно правилата на ЕИБ-МС ЕИБ-СМ е била компетентна да разгледа жалба, с която се оспорва законосъобразността на политиката на ЕИБ. Жалбоподателите заявиха, че жалбата им не попада в обхвата на критериите за недопустимост, посочени в правилата на ЕИБ и ОМ [5] .

13. Жалбоподателите също така изтъкнаха, че съгласно правилата на ЕИБ и ОМ [6] всяко лице или група, които твърдят, че може да има случай на лошо администриране в рамките на ЕИБ, могат да подадат жалба. Жалбоподателите заявиха, че лошото администриране включва неспазване на законодателството на ЕС. Те заявиха също така, че приемането на правила за прозрачност от Съвета на директорите на ЕИБ е „решение“ по смисъла на правилата на ЕИБ-МС [7] , съгласно което жалбата се счита за допустима, ако твърденията се отнасят до решение **п** , **действие или бездействие от страна** на ЕИБ.

14. ЕИБ изрази несъгласие и заяви, че ЕИБ-СМ се отнася по-скоро до **дейностите на ЕИБ** , отколкото до политическата **рамка** , приета от управителните органи на ЕИБ. ЕИБ предложи редица разпоредби в правилата на ЕИБ и ОМ в подкрепа на своите становища [8] .

15. Омбудсманът отбелязва, че от правилата на ЕИБ и Омбудсмана не става ясно дали ЕИБ-СМ е компетентен да разглежда жалби, оспорващи законосъобразността на **политиката** на ЕИБ. Омбудсманът признава, че принципите и мандатът предполагат, че ЕИБ-СМ е съсредоточена предимно върху оценката на съответствието на решенията и дейностите на ЕИБ със съществуващата рамка на политиката. Омбудсманът отбелязва обаче, че принципите и мандатът на ЕИБ не възпрепятстват изрично разглеждането на жалби, оспорващи политиката на ЕИБ, тъй като този вид жалби не попадат в обхвата на критериите за недопустимост и че лошото администриране включва всяко неспазване на приложимото право на ЕС.

16. ЕИБ играе важна роля за постигането на целите на политиката на ЕС и счита, че е отговорна пред гражданите на ЕС [9] . В този контекст Омбудсманът е на мнение, че гражданите трябва да имат достъп до ефективни процедури за подаване на жалби във връзка с работата на ЕИБ и че тя трябва да разгледа по подходящ начин всички опасения на обществеността, представени на вниманието на ЕИБ. Дали дадена политика, приета от Съвета на директорите на ЕИБ, би могла да бъде разгледана от вътрешния механизъм на ЕИБ за подаване на жалби или от друга служба в рамките на ЕИБ, се решава от Банката. Въпреки това, за да се гарантира отчетност пред гражданите, ЕИБ трябва да разполага с процедури, така че една от нейните служби да отговори на всички опасения на обществеността относно съвместимостта на вътрешните ѝ политики със законодателството на ЕС.

17. Омбудсманът повдигна този въпрос в коментарите, които службата ѝ представи на ЕИБ по проекта на преразгледаната политика на ЕИБ и ОМ [10] . ЕИБ взе предвид коментарите на Омбудсмана и измени проекта на политика, като уточни, че жалбите,



оспорващи законосъобразността на политиките на ЕИБ, не се разглеждат от ЕИБ-КМ, а ще бъдат разглеждани от генералния секретар [11] .

Твърдение за нарушение на процедурните правила на ЕИБ-СМ

18. Жалбоподателите изтъкнаха пред омбудсмана, че ЕИБ-СМ е нарушила собствените си процедурни правила, като не е включила решението за допустимост в потвърждението за получаване.

19. Омбудсманът повдигна пред ЕИБ, че от Правилника за дейността и оперативните процедури на ЕИБ и МС не става ясно дали резултатът от проверката за допустимост **трябва** или **може да** бъде съобщен едновременно с потвърждението за получаване, тъй като текстовете съдържат несъответствия [12] . ЕИБ отговори, че тези несъответствия се разглеждат като част от прегледа на рамката на ЕИБ и ОМ.

20. Омбудсманът отбелязва, че в проекта на преразгледаните процедури на ЕИБ и Омбудсмана ще се изясни въпросът, като се посочи, че „[n]отвърждение за получаване се изпраща на жалбоподателите в срок от 10 работни дни от получаването на жалбата . **Ако решението за допустимост вече е взето , то се съобщава по същото време** “ (член 1.3.1).

21. В жалбата си до Омбудсмана жалбоподателите твърдят също, че формулировката на потвърждението за получаване, в която ЕИБ-СМ ги уведомява, че жалбата им е регистрирана и посочва кога могат да очакват официален отговор, означава, че жалбата е допустима.

22. Омбудсманът отбелязва, че съгласно настоящите оперативни процедури [13] „**след проверката за допустимост жалбите се регистрират и допустимите жалби следват вътрешния процес на разглеждане на жалбите. Жалбоподателите се уведомяват i) че жалбата е регистрирана, ii) че е започнато разследване/оценка и iii) за датата, до която те могат да очакват отговор (40/140 работни дни).** Ако жалбата е недопустима, жалбоподателите се уведомяват за причините за недопустимост и им се предоставят предложения за това кого могат да отговорят на опасенията си, ако е приложимо .

23. **Така** омбудсманът счита, че като е посочил, че жалбата е била регистрирана и че ЕИБ-СМ ще изпрати официален отговор в срок от 140 работни дни, ЕИБ-СМ е създавала впечатлението, че цялата жалба е допустима, а не само част от нея. При равни условия това не пречи на ЕИБ-СМ да преразгледа допустимостта.

24. Омбудсманът счита, че в проекта на преразгледани правила на ЕИБ и Омбудсмана се пояснява как ЕИБ ще комуникира с жалбоподателите по този въпрос, като посочва, че: „[!] ако жалбата е обявена за допустима , жалбоподателите се уведомяват i) че жалбата



е регистрирана, ii) за регистрационния номер iii) за започването на разследване/оценка и iv) за датата, до която те могат да очакват отговорност .“

25. За да се избегне всякакво недоразумение, Омбудсманът предлага, когато при изпращането на потвърждението за получаване ЕИБ-СМ не е приключила проверката за допустимост, той изрично посочва, че потвърждението за получаване не означава, че ЕИБ-СМ е заела позиция по допустимостта на жалбата.

26. В съответствие със заключенията, изложени в точки 16 и 17 по-горе, ЕИБ трябва да отговори и на въпросите и опасенията на обществеността, които не попадат в обхвата на мандата на ЕИБ-СМ. Когато обявява жалбата относно политиката на прозрачност на ЕИБ за недопустима, ЕИБ е трябвало да предостави на жалбоподателите съвети относно алтернативни мерки или да ги отнесе до съответния отдел в съответствие с Кодекса за добро административно поведение на персонала на ЕИБ в отношенията ѝ с обществеността [14] . Омбудсманът отбелязва обаче, че ЕИБ е отговорила на жалбоподателите по същество след предложението на омбудсмана в контекста на настоящото разследване.

Заключение по процедурните въпроси

27. Омбудсманът заключава, че ЕИБ е в процес на изясняване на това кой отдел ще обърне внимание на опасенията на обществеността по въпроси като законосъобразността на нейните политики и начина, по който ЕИБ-СМ следва да съобщава на жалбоподателите резултата от проверката за допустимост. При условие че тези разпоредби бъдат запазени в окончателните правила на ЕИБ и Омбудсмана, омбудсманът счита, че ЕИБ е предприела необходимите стъпки за разрешаване на тези въпроси.

28. Омбудсманът счита също така, че ЕИБ е разрешила, в рамките на своето разследване, въпроса за това, че първоначално не е отговорила на жалбоподателите по съществото на тяхната загриженост, а именно твърдяната несъвместимост на политиката на ЕИБ за прозрачност с правото на ЕС и международното право относно достъпа до информация. Същността на този въпрос ще бъде разгледана по-долу.

Съвместимост на политиката на ЕИБ за прозрачност с Орхуската конвенция, Орхуския регламент и Регламент 1049/2001

29. Жалбоподателите изразиха загриженост, че политиката на ЕИБ за прозрачност (ПТ на ЕИБ) не е съвместима с Орхуската конвенция, Орхуския регламент и Регламент 1049/2001.

30. Според жалбоподателите ПТ на ЕИБ може да се счита за административно решение,



което може да бъде опорочено от лошо управление, ако не е в съответствие с правилата и принципите, обвързващи за ЕИБ.

Приложимост на Регламент 1049/2001, Орхуския регламент и Орхуската конвенция по отношение на ЕИБ (членове 3.7, 3.8 и 5.1 от ТР на ЕИБ)

31. Законодателството на ЕС относно достъпа до документи — понастоящем Регламент 1049/2001 — се прилага за ЕИБ само когато ЕИБ изпълнява своите „административни задачи“ [15] .

32. Жалбоподателите твърдят, че ЕИБ е допуснала грешка при прилагане на правото, като е посочила в член 3.8 от ТР, че *„самата ЕИБ следва да определи по начин, съответстващ на принципите на откритост, добро управление и участие, как следва да се прилагат общите принципи и ограничения, уреждащи правото на публичен достъп по отношение на специфичните ѝ функции като банка . ЕИБ прави това чрез политиката и по-специално чрез прилагането на изключенията за достъп, посочени в член 5 по-долу .“* Жалбоподателите твърдят, че тъй като ЕИБ не извършва законодателни или съдебни дейности, нейните дейности, включително отпускането на заеми, имат административен характер и са предмет на Регламент 1049/2001. Жалбоподателите също така заявиха, че Орхуската конвенция и Орхуският регламент се прилагат за цялата информация за отпускане на заеми, съхранявана от Банката.

33. В отговора си ЕИБ твърди, че вместо да ограничи обхвата на своя ТР до административните си задачи, Банката е отишла по-далеч от необходимото [16] , „като е взела предвид и отразила разпоредбите на Регламент 1049/2001 в своите политики за прозрачност (както в настоящата, така и в предишните си версии) и ги е приложила към всички дейности на ЕИБ “.

34. ЕИБ се съгласи, че спрямо нея се прилагат Орхуският регламент и Орхуската конвенция. Тя обаче твърди, че е достатъчно да се посочи в член 5, параграф 1, буква б), че ТР се прилага „без да се засяга“ правото на публичен достъп до информация или документи, държани от ЕИБ, което би могло да произтича от Орхуската конвенция и Орхуския регламент.

35. Омбудсманът отбелязва, че е предложила формулировката на членове 3.5—3.8 от ТР, когато е допринесла за преразглеждането на ТР на ЕИБ през 2014 г. Тази формулировка трябва да се чете във връзка с член 5, параграф 1, буква а) от ТР, който създава обща **презумпция за оповестяване** , като посочва, че *„[в]сяка информация и документи, държани от Банката, подлежат на оповестяване при поискване, освен ако няма наложителна причина за неоповестяване (вж. „Изключения„ по-долу) . “*

36. Според Омбудсмана формулировката на член 5, параграф 1, буква а) от ТП прави ненужно определянето на обхвата на административните ѝ задачи от страна на ЕИБ, тъй



като в член 5, параграф 1, буква а) от ТР се признава, че *цялата информация и документи, включително документите относно нейните дейности по отпускане на заеми, биха могли да подлежат на оповестяване при поискване*. Както Омбудсманът подчерта по онова време, всеки опит за определяне на обхвата на административните задачи на ЕИБ в сравнение с неадминистративните задачи „*ще бъде изпълнен с проблеми, правни и практически и вероятно ще доведе до продължителни спорове, във всеки от които изглежда, че ЕИБ се стреми да стеснява обхвата на общия принцип на прозрачност*“ [17] .

37. Омбудсманът отбелязва, че член 5, параграф 1, буква б) от ТР признава, че Орхуската конвенция и Орхуският регламент са приложими за ЕИБ. Омбудсманът разбира формулировката на член 5, параграф 1, буква б) от Договора за функционирането на Европейския съюз като предполагащ, че в случай на конфликт между ТР и специфичните правила за достъп до документи или информация в Орхуската конвенция и Орхуския регламент, последният ще има предимство по отношение на всички дейности на ЕИБ.

Достъп до документи чрез публичен регистър (член 4 от ТР на ЕИБ)

38. В Регламент 1049/2001 [18] се определя задължението за предоставяне на публичен достъп до регистър на документи и, когато прекият достъп до документи не е предоставен чрез регистъра, да се посочва, доколкото е възможно, къде се намира документът. В Орхуския регламент [19] се посочва, че институциите и органите на Съюза трябва да организират информацията за околната среда, която е от значение за техните функции и която се съхранява от тях, с цел активно и систематично разпространение сред обществеността на такава информация за околната среда, по-специално чрез електронни бази данни.

39. В член 4, параграф 4 от ТР се посочва, че „*[в] границите, наложени от приложимите закони и подзаконови актове , окончателното определяне на това каква информация може да бъде предоставена на обществеността се извършва от Банката, която също така решава кои документи да публикува на електронен и/или на хартиен носител и кои документи са достъпни само при поискване*“. В член 4.6 от ТР се посочва, че „*Банката публикува резюмета на всички инвестиционни проекти най-малко 3 седмици преди проектът да бъде разгледан за одобрение от Съвета на директорите на ЕИБ. Ограничен брой проекти обаче не се публикуват преди одобрението на съвета , а в някои случаи не и преди подписването на заема, за да се защитят обосновани интереси въз основа на изключенията от оповестяването, предвидени в настоящата политика*“.

40. Жалбоподателите твърдят, че член 4, параграф 4 от ТР не изпълнява правните задължения на Банката. Жалбоподателите критикуват и текста на член 4.6, който според тях оставя твърде голяма свобода на действие на ЕИБ по отношение на оповестяването



и публикуването на информация и следователно заобикаля разпоредбите на Регламент 1049/2001.

41. В отговора си ЕИБ заяви, че е създала и постепенно разработва публичен регистър на информацията за околната среда в съответствие с Орхуския регламент. Информация за вида и обхвата на информацията за околната среда, съхранявана от Банката, се предоставя чрез раздел „Често задавани въпроси“ на уебсайта на ЕИБ. Според ЕИБ разделът „често задавани въпроси“ е подобен на публичния регистър на Омбудсмана,

42. ЕИБ твърди, че член 4 от ТР не въвежда никакво изключение от правото на достъп до информация в допълнение към изключенията, описани в член 5 от ТР. ЕИБ също така посочи, че всички проекти, финансирани от Банката, включително проекти, които не са публикувани преди одобрението или подписването, се публикуват след подписването им и че цялата информация относно тези проекти, притежавана от Банката, се подчинява на принципите на оповестяване при поискване.

43. Омбудсманът отбелязва, че ЕИБ е създала публичен регистър на информацията за околната среда. Преди това омбудсманът е имал възможност да разгледа практиките на ЕИБ по отношение на проактивното оповестяване на информация за околната среда [20]. Настоящото разследване обаче не оценява *практиките* на ЕИБ, а дали *формулирането на ТР* на ЕИБ е в съответствие с правилата и принципите, обвързващи за ЕИБ. Омбудсманът счита, че макар формулировката на член 4 от ТР да може да бъде подобрена, той предлага достатъчно гаранции за съответствие с Регламент 1049/2001 и Орхуския регламент, като заявява, че свободата на преценка на ЕИБ се прилага **в границите, наложени от приложимите закони и подзаконови актове.**

44. Омбудсманът счита, че отговорът на ЕИБ на член 4.6 от ТР е разумен, без да се засяга оценката на Омбудсмана на аргументите на жалбоподателите относно изключенията за оповестяване, описани в член 5 от ТП (вж. по-долу).

Изключения (член 5 от ТП)

45. Член 5 от ТР на ЕИБ предвижда презумпция за разкриване на информация, но също така предвижда изключения, когато оповестяването би засегнало защитата на определени интереси.

Дали да се направи разграничение между информация за околната среда и неекологична информация

46. Жалбоподателите твърдят, че ТР следва да прави разграничение между информацията за околната среда, която е предмет на специфичния режим на Орхуската конвенция и Орхуския регламент, и информацията, която не е свързана с околната среда. Жалбоподателите твърдят, че член 5, параграф 4, буква а) от Договора за



функционирането на Европейския съюз, в който *се посочва, че „достъпът се отказва, когато оповестяването би засегнало защитата на [...] финансовата, паричната или икономическата политика на ЕС, неговите институции и органи или държава членка“*, не съществува в Орхуската конвенция и не следва да се прилага по отношение на информацията за околната среда.

47. ЕИБ отговори, че ТР взема предвид особеното естество на информацията и документите, свързани с околната среда, както и задълженията на Банката да спазва Орхуския регламент.

48. Омбудсманът счита обясненията на ЕИБ за разумни, като се има предвид, че ТР на ЕИБ се прилага „без да се засяга“ правото на публичен достъп до информация и документи въз основа на Орхуската конвенция и Орхуския регламент.

Споразумения за поверителност

49. Жалбоподателите посочиха, че член 5, параграф 5 от ТР позволява на ЕИБ да откаже достъп до документ , *„когато оповестяването би засегнало защитата на търговските интереси на физическо или юридическо лице“*. В бележка под линия се посочва, че *„терминът „търговски интерес“ обхваща, но не се ограничава до случаите, в които Банката е сключила споразумение за поверителност. Също така търговските интереси могат да бъдат защитени дори и след изтичане на срока на споразумението за поверителност.“* Според жалбоподателите член 5.5 от ТР предоставя твърде голяма свобода на действие на Банката, тъй като финансовите договори, сключени от Банката, могат да съдържат информация за околната среда.

50. ЕИБ твърди, че бележката под линия служи само за пример за случаи, които са често срещани в банковия сектор. ЕИБ призна, че финансовите договори могат да съдържат информация за околната среда и не могат да бъдат удържани от обществеността. Освен това ЕИБ заяви, че анализира всеки случай поотделно с оглед на съдебната практика на Съда, за да определи дали са налице обществени интереси, които биха имали предимство пред защитата на други законни интереси.

51. Омбудсманът счита, че обясненията на ЕИБ са разумни.

Презумпция за поверителност по отношение на инспекциите, разследванията и одитите

52. В член 5, параграф 5 от Договора за функционирането на Европейския съюз се *предвижда, че „обезпечаването на информация и документи, събрани и генерирани по време на инспекциите, разследванията и одитите, се счита , че подкопава защитата на целите на инспекциите, разследванията и одитите, дори след приключването им, или съответният акт е станал окончателен и са предприети последващи действия“*.



53. Жалбоподателите твърдят, че разширяването на обхвата на общата презумпция за всички документи, свързани с разследванията, провеждани от ЕИБ, включително при приключване на разследването, няма основание в правото на ЕС.

54. Основният аргумент на ЕИБ е, че тази разпоредба „установява баланс между необходимостта на банката да осигури правилното функциониране на нейните процедури по разследване, минали, настоящи и бъдещи, и нейния твърд ангажимент за прозрачност. Това е особено важно, като се има предвид възможността вътрешните разследвания да бъдат проследявани не само от последващи вътрешни разследвания или одити, но и от национални наказателни разследвания . ЕИБ също така посочи, че публикува резюме на разследванията, обхванати от изключението, и че изключението не обхваща случаите, разглеждани от ЕИБ-КМ.

55. Омбудсманът вече отправи препоръка до ЕИБ във връзка с оповестяването на доклад относно вътрешно разследване на измами в рамките на предишния ТР на ЕИБ [21] .

56. Съдилищата на ЕС не са се произнесли по прилагането на обща презумпция за неоповестяване към разследванията на ЕИБ.

57. Разследванията и одитите са с административен характер. Омбудсманът предпочита да отбележи готовността на ЕИБ да вземе предвид и да отрази разпоредбите на Регламент 1049/2001 в своя ТР и **да ги прилага към всички свои дейности** , без да прави разграничение между административни и неадминистративни задачи.

58. Поради това Омбудсманът счита, че всяко изключение от достъпа, което е допълнително или различно от изключенията, посочени в Регламент 1049/2001, следва да бъде определено и ясно обосновано в ТР. Такива изключения не следва също така да засягат правото на достъп до информация и документи за околната среда, предвидено в Орхуската конвенция и Орхуския регламент.

59. Омбудсманът не е убеден, че разликата във формулировката на член 5, параграф 5 от ТР в сравнение със сходното изключение, предвидено в Регламент (ЕО) № 1049/2001 [22] , е пропорционална на общата цел да се гарантира правилното функциониране на „миналите, настоящите и бъдещите“ разследвания. Въпреки че ЕИБ би могла да обоснове презумпция за неоповестяване за текущи разследвания на ЕИБ, тя не може да се основава на обща презумпция за неоповестяване за **всички** инспекции, разследвания и одити за неопределен период от време .

60. Освен това Омбудсманът отбелязва, че ТР на ЕИБ разширява общата презумпция за неоповестяване, **така че да обхване и приключването на разследването** . Дори в случай на разследване на измами общата презумпция за неоповестяване по принцип се прилага само докато разследването продължава. Омбудсманът счита, че ЕИБ би могла да гарантира защитата на целите на всички последващи вътрешни разследвания или национални наказателни разследвания, като оценява исканията за достъп за всеки



отделен случай.

61. Поради това Омбудсманът насърчава ЕИБ да отрази формулировката на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент 1049/2001 в своя ТР и да премахне презумпцията за неоповестяване, свързана с информация и документи, събрани и генерирани по време на инспекции, разследвания и одити , включително след приключването им.

Заеми чрез посредник

62. В член 5.13 от ТР се посочва, че *„[п]рицепциите обхващат също така информация за индивидуалните разпределения, направени от местните банки в подкрепа на инвестициите на собствените им клиенти по кредитни линии, установени с ЕИБ . Тази информация е от компетентността на банката посредник като част от нормалните бизнес отношения между съответната банка и нейните клиенти. Въпреки това ЕИБ насърчава банката посредник да предостави на разположение информация, обхващаща отношенията ѝ с ЕИБ .“*

63. Жалбоподателите заявиха, че член 5, параграф 13 от ТР създава допълнително изключение от оповестяването на заеми чрез посредник. Според жалбоподателите това изключение освобождава важна част от дейностите на ЕИБ по отпускане на заеми от принципите за прозрачност и откритост, тъй като редица документи, свързани със заеми със средна стойност [23] , глобални заеми [24] и фондове, съдържат информация за околната среда [25] .

64. ЕИБ отговори, че заемите чрез посредник подлежат на същите изисквания за прозрачност като другите видове заеми. ЕИБ обаче подчертава, че притежаваната от нея информация за околната среда относно заеми чрез посредник е различна. Като се има предвид, че ЕИБ няма договорни отношения с крайните бенефициери, публикуването на информация за околната среда за отделните отпуснати средства по заеми чрез посредник е отговорност на финансовите посредници и/или на компетентните органи.

65. Омбудсманът разбира, че член 5.13 от ТР не въвежда никакви изключения в допълнение към изключенията, свързани със защитата на търговски интереси и документи на трети страни. **Поради това Омбудсманът предлага ЕИБ внимателно да обмисли дали е необходимо да се запази настоящата формулировка на член 5, параграф 13, тъй като този член може да бъде подвеждащ за обществеността.**

Процедура за обработка на искания за информация

66. В член 5.22 от ТР се посочва, че ЕИБ обикновено отговаря на искания за информация в рамките на 15 работни дни. В бележка под линия 8 от член 5.22 се посочва, че на практика исканията за информация могат да бъдат предмет на по-дълги срокове в редица



случаи, като например в случаите на искане на **информация, отнасяща се до трети лица**.

67. Жалбоподателите посочиха, че нито Регламент 1049/2001, нито Орхуската конвенция позволяват подобно удължаване на крайния срок в случай на искания за информация, свързани с трети страни.

68. ЕИБ твърди, че бележка под линия 8 не променя сроковете, но обяснява, че в някои случаи ЕИБ не може да се придържа към крайния срок поради обстоятелства извън нейния контрол. ЕИБ посочи, че това е признато и в Регламент 1049/2001 [26], който предвижда, че в изключителни случаи срокът от 15 работни дни може да бъде удължен.

69. Омбудсманът отбелязва, че член 5, параграф 3 от ТР вече отразява Регламент 1049/2001 [27]. Поради това омбудсманът е съгласен с жалбоподателя, че бележка под линия 8 може да бъде подвеждаща за обществеността. **Омбудсманът насърчава ЕИБ да измени член 5.22 от ТР и съответната бележка под линия.**

70. Жалбоподателите са обезпокоени също така, че член 5.33 от ТР и член 5.34 от ТР [28] не предоставят на гражданите точна информация относно наличните средства за правна защита, в случай че ЕИБ откаже или игнорира потвърдително заявление (т.е. искане ЕИБ да преразгледа решение, с което се отказва достъп). Те изтъкват, че допълнителната стъпка за подаване на жалба до ЕИБ-СМ е объркваща и може да доведе до невъзможност на жалбоподателя да оспори решението пред съда на Съюза.

71. Омбудсманът счита, че член 5.33 от ТР отразява формулировката на член 8, параграф 1 от Регламент 1049/2001 [29], като същевременно взема предвид Меморандума за разбирателство, подписан между ЕИБ и Омбудсмана.

Заклучения по въпроса за съвместимостта

72. Въпреки че има възможност за подобряване на някои разпоредби, Омбудсманът не счита, че политиката на ЕИБ за прозрачност е формулирана по такъв начин, че да представлява лошо администриране. Омбудсманът насърчава ЕИБ да подобри формулирането на някои членове в своята политика за прозрачност, като направи редица предложения за подобрения, изложени по-долу.

Изводи

Въз основа на проверката омбудсманът приключва този случай със следните заключения:

Приемането на политиката на ЕИБ за прозрачност не представлява лошо администриране.



ЕИБ е разрешила въпроса как да отговори на опасенията на обществеността относно законосъобразността на вътрешните политики на ЕИБ и как съобщава резултата от проверката за допустимост на жалбите, разгледани от нейния вътрешен механизъм за подаване на жалби.

Жалбоподателят и Европейската инвестиционна банка ще бъдат информирани за това решение.

Предложения за подобрене

Омбудсманът насърчава ЕИБ:

- да отрази формулировката на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент 1049/2001 в своята политика за прозрачност и да премахне презумпцията за неоповестяване, свързана с информация и документи, събрани и генерирани по време на инспекции, разследвания и одити, включително след приключването им.
- да обмисли преформулиране на член 5.13 от своята политика за прозрачност по отношение на кредитите чрез посредник;
- преформулира член 5.22 относно сроковете за обработка на исканията за информация.

Когато решението за допустимост по жалба не е взето при изпращането на потвърждението за получаване, ЕИБ-СМ следва изрично да посочи, че потвърждението за получаване не означава, че ЕИБ-СМ е заела позицията относно допустимостта на жалбата.

Емили О'Райли

Европейски омбудсман

Страсбург, 23.5.2018 г.

[1] На разположение на адрес:

<http://www.eib.org/infocentre/publications/all/eib-group-transparency-policy.htm> [Връзка]

[2] На разположение на адрес:

<https://www.ombudsman.europa.eu/activities/cooperation.faces/en/3809/html.bookmark>
[Връзка]

[3] <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/complaints-mechanism-policy.htm> [Връзка]



[4]

<http://www.eib.org/infocentre/publications/all/complaints-mechanism-operating-procedures.htm>

[Връзка]

[5] Член 2 от Процедурния правилник: жалби срещу международни организации, институции и органи на Общността, национални, регионални или местни органи; жалби относно работните отношения между ЕИБ и нейния персонал; жалби, които вече са подадени до други механизми за административен или съдебен контрол; жалби от анонимни страни; жалби с цел получаване на конкурентно икономическо предимство или с прекомерен, повтарящ се, несериозен или злонамерен характер.

[6] Член 2, параграф 1 от Процедурния правилник.

[7] Член 4.3 от оперативните процедури.

[8] В член 1, параграф 1 от мандата се предвижда, че обхватът на прегледа между ЕИБ и ЦМ е съсредоточен върху „*обработката на жалби, свързани с дейности на [ЕИБ]*“. В член 3, параграф 1 от Принципите се предвижда, че МС „*оценява[т] и докладва[т] за спазването на политическата рамка на групата на ЕИБ [...]*“. Следователно член 4, параграф 2, буква в) от мандата ограничава прегледа на ЕИБ и ЦМ до „*оценка дали са спазени политиките и процедурите на групата на ЕИБ*“. В член 4, параграф 2, буква ж) от мандата се припомня, че ЕИБ-СМ „*изготвя препоръки относно корективни действия и/или възможни подобрения на съществуващите процедури*“, като по този начин се изключват политиките на ЕИБ.

[9] <http://www.eib.org/about/index.htm>

[10] Наличен на адрес:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocuments.faces> [Връзка]

[11] Член 4.3.7,

http://www.eib.org/attachments/consultations/public_consultation_complaints_mechanism_policy_draft_en.pdf

[Връзка]

[12] Съгласно член 7, параграф 1 от Процедурния правилник „*потвърждението [...] може да включва съобщаването на допустимостта или недопустимостта на жалбата*“. Оперативните процедури на ЕИБ и ЦМ съдържат различна разпореда, съгласно която „*проверката за допустимост се извършва в рамките на десет работни дни и резултатът се съобщава на жалбоподателя(ите) едновременно с потвърждението за получаване*“ (член 4, параграф 3).

[13] Член 4.3

[14] Член 9, http://www.eib.org/attachments/general/code_en.pdf [Връзка]



[15] Член 15, параграф 3 от ДФЕС.

[16] Съгласно член 15 от ДФЕС.

[17] Приносът на Омбудсмана от 21 октомври 2014 г. към преразглеждането на политиката на ЕИБ за прозрачност е достъпен на адрес:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocument.faces/en/60106/html.bookmark>
[Връзка]

[18] Член 11 и член 12, параграф 4

[19] Член 4

[20] Решение на Европейския омбудсман за приключване на проверката по собствена инициатива OI/3/2013 относно Европейската инвестиционна банка. На разположение на адрес: <https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/54587/html.bookmark>
[Връзка]

[21] Решение на Европейския омбудсман за приключване на разследването по жалба 349/2014/OV срещу Европейската инвестиционна банка (ЕИБ). На разположение на адрес <https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/59317/html.bookmark> [Връзка]

[22] Член 4, параграф 2, трето тире

[23] Кредитни линии на финансов посредник, който отпуска постъпленията от финансиране на проекти, насърчавани от дружества със средна пазарна капитализация.

[24] Кредити, предоставени на финансов посредник, който след това отпуска постъпленията на свой собствен риск за финансиране на малки и средни проекти.

[25] Като например оценката на ЕИБ за подхода и капацитета на посредника и контекста, в който той извършва дейността си; екологичните и социалните проверки, извършвани за схеми, за които се очаква да имат значителни екологични и/или социални въздействия и рискове; екологичния и социалния преглед на конкретни подпроекти или всякакви последващи действия във връзка с отделните отпуснати средства в контекста на екологичната и социалната надлежна проверка на ЕИБ.

[26] Член 7, параграф 3

[27] „5.23. В изключителни случаи, например в случай на заявление, свързано с много дълъг документ, или когато информацията не е леснодостъпна и сложна за събиране, срокът може да бъде удължен и кореспондентът се уведомява за това не по-късно от 15 работни дни след получаването.“



[28] „ 5.33 В случай на пълен или частичен отказ вследствие на потвърдително заявление Банката информира заявителя за средствата за правна защита, с които разполага, а именно подаване на жалба до механизма за подаване на жалби или образуване на съдебно производство срещу Банката пред Съда на Европейския съюз. 5.34 Неполучаването от страна на Банката на отговор на искане в определения срок се счита за отрицателен отговор и дава право на заявителя да подаде жалба до механизма на ЕИБ за подаване на жалби или да заведе съдебно производство срещу Банката пред Съда.

[29] „ В случай на пълен или частичен отказ институцията информира заявителя за средствата за правна защита, с които разполага, а именно образуване на съдебно производство [...] и/или подаване на жалба до омбудсмана [...]“