

Prijevod ove stranice generiran je strojnim prevođenjem [Poveznica]. Strojno prevedeni tekstovi mogu sadržavati pogreške koje mogu narušiti jasnoću i točnost. Europski ombudsman ne prihvaća nikakvu odgovornost za bilo kakve nepodudarnosti. Najpouzdanije informacije i pravnu sigurnost jamči izvorna inačica na engleski jeziku koja je dostupna putem gornje poveznice. Više informacija potražite u našem odjeljku o [jezičnoj politici i prevođenju](#) [Poveznica].

Odluka u predmetu 1959/2014/MDC o odbijanju Europske komisije da odobri javni pristup obrascima o evaluaciji dodjele koji se odnose na zahtjeve za sufinanciranje mehanizama za obradu evidencije podataka o putnicima

Odluka

Slučaj 1959/2014/MDC - Otvoren 13/01/2015 - Preporuka o 20/12/2016 - Odluka donesena 13/07/2017 - Predmetna institucija Europska komisija (Utvrđena nepravilnost u postupanju) |

Predmet se odnosio na odbijanje Europske komisije da odobri javni pristup obrascima o evaluaciji koji su izrađeni radi ocjene zahtjeva država članica za sufinanciranje sustava za obradu podataka iz nacionalnih evidencija podataka o putnicima (PNR **[1]**) sredstvima Komisije. Pritužbu je podnijela zastupnica u Europskom parlamentu.

Komisija se za odbijanje davanja pristupa zatraženim obrascima o evaluaciji oslonila na presudu Općeg suda u kojoj je Sud priznao potrebu za čuvanjem povjerljivosti postupaka odborā za evaluaciju u vezi s postupcima nadmetanja. U tom je predmetu Sud presudio da bi se otkrivanjem mišljenjā članova odbora za evaluaciju ugrozila njihova neovisnost, čime bi se ozbiljno narušio postupak donošenja odluka predmetne institucije. Međutim, podnositeljica pritužbe smatrala je da ta presuda nije primjenjiva na postupak evaluacije koji se odnosi na ocjenu zahtjevā za financiranje koje su podnijele države članice.

Ombudsmanica je istražila sporno pitanje i ustanovila da nije bilo opravdano odbijanje Komisije da objavi zatražene dokumente. Štoviše, složila se da postoji prevladavajući javni interes za objavu zatraženih dokumenata. Stoga je Ombudsmanica dala preporuku Komisiji da objavi zatražene dokumente (međutim, pristala je na mogućnost prikrivanja imena evaluatora).

Komisija je odbila prihvatiti preporuku Ombudsmanice, a pritom nije iznijela uvjerljivo obrazloženje svojeg stajališta. Ombudsmanica je stoga zatvorila taj predmet sa zaključkom o



postojanju nepravilnosti.

[1] Podatci iz evidencije podataka o putnicima (PNR) informacije su koje putnici daju prilikom rezervacije karata i prijava na letove te informacije koje zračni prijevoznici prikupljaju u vlastite poslovne svrhe. One sadrže nekoliko različitih vrsta informacija, kao što su datum putovanja, plan putovanja, informacije o kartama, podatci za kontakt, informacije o putničkoj agenciji preko koje je let rezerviran, informacije o načinu plaćanja, broj sjedala i informacije o prtljazi. Ti podatci pohranjeni su u bazama podataka zračnih prijevoznika za rezervacije i kontrolu odlazaka.

Pozadina

1. Podnositelj pritužbe, koji je zastupnik u Europskom parlamentu, zatražio je 26. ožujka 2014. javni pristup „*svim dokumentima Komisije u kojima se ocjenjuje zahtjev država članica za sufinanciranje od strane Komisije za uspostavu Odjela informacija o putnicima za obradu podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR).*” Podnositelj pritužbe posebno je zatražio dokumente koji sadržavaju informacije o „*dodjeljivanju bodova u vezi s odgovarajućim kriterijima za dodjelu i posebnoj motivaciji za dodjelu bodova.*”
2. Komisija je odobrila djelomičan pristup „Završnom izvješću Odbora za evaluaciju ISEC-a – Ciljani poziv na podnošenje prijedloga o PNR-u iz 2012.” i njegovih pet priloga. Uskratio je pristup obrascima za ocjenjivanje dodjele za svaki projekt (koje je ispunio barem jedan unutarnji jedan vanjski stručnjak). Odbio je pristup tim obrascima jer bi, tvrdilo, otkrivanje ozbiljno ugrozilo Komisijin postupak donošenja odluka [2] .
3. Podnositelj pritužbe uložio je žalbu na odluku Komisije (podnošenjem takozvanog „potvrdnog zahtjeva”), ali je Komisija potvrdila svoje odbijanje objave obrazaca za evaluaciju dodjele [3] .
4. Komisija je navela da su obrasce ispunili stručnjaci koji su proveli detaljne procjene prijedloga država članica za sufinanciranje. Evaluacijski odbor za sprečavanje i borbu protiv kriminala (ISEC) zatim je upotrijebio te procjene tijekom razmatranja prijedloga za financiranje. Odbor je izrazio konačno stajalište o tome treba li Komisiji preporučiti prijedlog za financiranje u završnom izvješću, koje je Komisija dostavila podnositelju pritužbe. Komisija je smatrala da bi objavljivanje obrazaca za ocjenjivanje dodjele ozbiljno ugrozilo učinkovitost rada Odbora i postupak donošenja odluka Komisije.
5. Komisija je svoje stajalište temeljila na presudi Općeg suda u predmetu *Sviluppo Globale GEIE protiv Europske komisije* (dalje u tekstu „*Sviluppo*”) [4] u kojoj je Opći sud prepoznao važnost povjerljivosti postupaka odbora za evaluaciju. Sud je presudio da bi otkrivanje mišljenja članova odbora za evaluaciju u okviru natječajnog postupka ugrozilo njihovu neovisnost, čak i nakon što je odbor za evaluaciju donio odluku. Komisija je tvrdila da se taj argument po analogiji



mora primijeniti i na mišljenja stručnjaka, koja čine temelj za mišljenja odbora za evaluaciju. Komisija nije utvrdila nikakav prevladavajući javni interes za otkrivanje zatraženih dokumenata.

6. Budući da nije bila zadovoljna odgovorom Komisije, podnositelj pritužbe podnio je pritužbu Ombudsmanu u studenome 2014. Podnositelj pritužbe zabrinut je zbog **toga što je Komisija pogrešno uskratila pristup obrascima za evaluaciju dodjele**. Podnositelj pritužbe iznio je sljedeće argumente: (i) argumenti Komisije za uskraćivanje dokumenata javnom nadzoru nisu uvjerljivi i (ii) postoji javni interes da se zna kako je Komisija ocijenila zahtjeve država članica. Podnositelj pritužbe smatra da je način na koji je Komisija ocijenila prijedloge izravno utjecao na donošenje politika u državama članicama, što bi moglo imati ozbiljan učinak na temeljna prava i privatnost građana.

7. Budući da Ombudsmanica nije bila uvjerena u Komisijino obrazloženje za uskraćivanje pristupa traženim dokumentima, u prosincu 2016. Komisiji je dala preporuku da objavi tražene dokumente (uz određene redigiranja zbog razloga zaštite podataka) [5] .

Odbijanje pristupa obrascima za ocjenjivanje dodjele

Preporuka Europskog ombudsmana

8. Pučki pravobranitelj smatrao je da je Komisija pogrešno protumačila značenje i doseg sudske prakse *Sviluppo* . Kako bi odbila pristup, Komisija je trebala dokazati da je razumno predvidljivo da bi se izvršio pritisak na ocjenjivače Komisije da su njihove pojedinačne ocjene objavljene. Ombudsmanica je obrazložila svoje stajalište da u predmetnom slučaju nije bilo razumno predvidljivo da će se takav pritisak izvršiti na ocjenjivače [6] .

9. Kad je riječ o pitanju bi li ocjenjivači mogli biti suzdržani u svojim evaluacijama ako su se bojali da bi se njihova pojedinačna (pozitivna ili negativna) stajališta mogla otkriti u budućnosti, nakon konačnog završetka postupaka, Ombudsman je smatrao da se to lako može riješiti jednostavnim redigiranjem imena ocjenjivača (i to objavljivanjem evaluacija).

10. Naposljetku, Ombudsman je smatrao da u svakom slučaju postoji prevladavajući javni interes za otkrivanje dokumenata. Naime, kao što je to tvrdio podnositelj pritužbe, javnost ima interes sudjelovati u zakonodavnom postupku (u vezi s donošenjem Direktive o PNR-u [7]) te bi otkrivanje spornih dokumenata dovelo do povećanja njezine sposobnosti sudjelovanja u tom postupku. Ombudsmanica je prepoznala da je podnositelj pritužbe iznio taj argument nakon što je Komisija odbila pristup dokumentima i dok je istraga Ombudsmana u tijeku. Stoga nije mogla prigovoriti Komisiji da nije uzela u obzir taj argument prilikom odbijanja pristupa predmetnim dokumentima. Međutim, ombudsmanica je pozvala Komisiju da taj dodatni argument uzme u obzir pri odgovaranju na preporuku Ombudsmana.

11. S obzirom na sve prethodno navedeno, ombudsmanica je utvrdila da je Komisija pogrešno propustila otkriti tražene dokumente te je Komisiji dala sljedeću preporuku:



„ Komisija bi trebala objaviti tražene dokumente uzimajući u obzir redigiranja predložena radi zaštite podataka. ”

12. U svojem mišljenju o preporuci Europskog ombudsmana Komisija je zadržala svoje stajalište. Nije se složio sa zaključkom Ombudsmana da Komisija pogrešno tumači značenje i područje primjene sudske prakse *Sviluppo* . Smatrao je da je, iako se predmet *Sviluppo* odnosio na postupke javne nabave, analogno primjenjivao na pozive na podnošenje prijedloga, s obzirom na to da su rizici o kojima je riječ slični.

13. Komisija je također zadržala svoje stajalište da se u relevantnom trenutku pravilno pozvala i primijenila iznimku koja se odnosi na zaštitu postupka odlučivanja.

14. Komisija je dodala da „u pogledu preporuke Ombudsmana da službe Komisije uzmu u obzir moguće promjene činjeničnih i/ili pravnih okolnosti do kojih je došlo nakon donošenja Direktive EU-a o PNR-u u travnju 2016., Komisija s poštovanjem podsjeća da, u skladu sa sudskom praksom Suda EU-a, osoba može podnijeti novi zahtjev za pristup dokumentima za koje joj je prethodno uskraćen pristup. Takav zahtjev zahtijeva od institucije da ispita je li ranije odbijanje pristupa i dalje opravdano s obzirom na promjenu pravnog ili činjeničnog stanja do koje je došlo u međuvremenu .”

15. Komisija je zaključila da njezina odluka da ne odobri pristup zatraženim dokumentima ne predstavlja nepravilnosti u postupanju. Pozvala je podnositelja pritužbe da podnese novi zahtjev za pristup dokumentima s obzirom na nove okolnosti.

16. U svojim primjedbama na mišljenje Komisije podnositelj pritužbe naveo je da Komisija nije iznijela nikakve nove argumente kojima bi se opravdalo uskraćivanje otkrivanja zatraženih dokumenata. Suglasila se sa stajalištima Ombudsmana iznesenima u preporuci i zaključcima Europskog ombudsmana. Dodala je da Komisija ne može jednostavno odbiti Ombudsmanov zahtjev da se u okviru istrage uzmu u obzir dodatni argumenti o tome zašto dokumente treba objaviti, pozivajući se na pravo građana da podnesu novi zahtjev za pristup. Podnositelj pritužbe zatražio je od Ombudsmana da odluči da bi Komisija trebala otkriti tražene dokumente.

Procjena Ombudsmana nakon preporuke

17. Ombudsmanica napominje da se njezina preporuka temeljila na činjenici da Komisija, **kada je prvotno odbila pristup dokumentima** , nije pravilno obrazložila zašto bi se na dokumente trebala primjenjivati iznimka od pristupa. Komisija je, temeljeći se na pogrešnom i preširokom tumačenju presude *Sviluppo* , pogrešno smatrala da opća pretpostavka neotkrivanja postoji u okolnostima u kojima takva opća pretpostavka ne može postojati (vidjeti točke 21. – 52. preporuke Ombudsmana). Ombudsmanica i dalje smatra da taj propust Komisije da opravda zašto se dokumenti ne mogu otkriti predstavlja nepravilnost u postupanju.

18. Ombudsmanica naglašava da taj nalaz o nepravilnostima u postupanju postoji **neovisno o**



tome bi li se obveza otkrivanja dokumenata mogla dodatno ojačati prevladavajućim javnim interesom za otkrivanje .

19. Ombudsman se slaže da Komisija nije mogla uzeti u obzir **nove argumente** podnositelja pritužbe koji se odnose na prevladavajući javni interes za otkrivanje **kada je prvotno odbila odobriti pristup dokumentima** . Međutim, ne bi bilo opravdano da se ti novi argumenti, koji se odnose na prevladavajući javni interes za otkrivanje, ne uzmu u obzir **prilikom odgovaranja na preporuku Ombudsmana**. Ombudsmanica koristi ovu priliku kako bi ponovno naglasila da njezini postupci nisu slični sudskim postupcima, pri čemu bi **jedino pitanje koje se razmatra** (u predmetu o pristupu dokumentima) bilo je li **prvotna odluka institucije o odbijanju pristupa bila valjana** . Nasuprot tomu, Ombudsman ima pravo zatražiti od institucije da pri odgovoru na preporuku Ombudsmana uzme u obzir i nove argumente o tome zašto bi dokument trebalo objaviti, kao što su argumenti koji se odnose na **prevladavajući javni interes za otkrivanje** . **Time bi Komisija, uzimajući u obzir protek vremena umjesto inzistiranja na birokratskom i legalističkom pristupu, koji može obeshrabriti građane, pokazala višu razinu osviještenosti građana i prijateljstva s građanima.**

Zaključak

Na temelju istrage u vezi s tom pritužbom Europski ombudsman zaključuje je sljedećim nalazom:

Odbijanje Komisije da objavi tražene dokumente (s redigiranim imenima ocjenjivača) predstavlja nepravilnost u postupanju.

Podnositelj pritužbe i Komisija bit će obaviješteni o toj odluci.

Emily O'Reilly

Europski ombudsman

Strasbourg, 13.7.2017.

[1] Podaci iz evidencije podataka o putnicima (PNR) informacije su koje putnici daju tijekom rezervacije i rezervacije karata te prilikom prijave na let, kao i informacije koje zračni prijevoznici prikupljaju za vlastite komercijalne svrhe. Sadrži nekoliko različitih vrsta informacija, kao što su datumi putovanja, plan putovanja, informacije o karti, podaci za kontakt, putnička agencija preko koje je let rezerviran, korištena sredstva plaćanja, broj sjedala i informacije o prtljazi. Podaci su pohranjeni u bazama podataka za kontrolu rezervacija i odlaska zrakoplovnih prijevoznika.

[2] Postupak odlučivanja institucija zaštićen je člankom 4. stavkom 3. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima



Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, SL 2001., L 145, str. 43.

[3] Komisija se oslonila na članak 4. stavak 3. drugi podstavak Uredbe 1049/2001, koji glasi kako slijedi: „*ccess za dokument koji sadrži mišljenja za internu uporabu kao dio rasprava i preliminarne savjetovanja unutar dotične institucije odbija se čak i nakon donošenja odluke ako bi otkrivanje dokumenta ozbiljno ugrozilo postupak odlučivanja institucije, osim ako postoji prevladavajući javni interes za otkrivanje .*”

[4] Presuda Općeg suda od 22. svibnja 2012., *Sviluppo Globale GEIE protiv Europske komisije*, T-6/10, ECLI:EU:T:2012:245.

[5] Dodatne informacije o pozadini pritužbe, argumentima stranaka i istrazi Ombudsmana potražite u cjelovitom tekstu preporuke Ombudsmana koji je dostupan na:
<https://www.ombudsman.europa.eu/cases/recommendation.faces/en/74249/html.bookmark>
[Poveznica]

[6] Ombudsmanica je navela da, za razliku od konkurentnih privatnih ponuditelja u natječajnom postupku, u ovom slučaju države članice nisu se međusobno natjecale i nisu bile motivirane lobirati kako bi smanjile ocjene drugih država članica. U svakom slučaju, čak i da su države članice mogle ostvariti određenu prednost u poboljšanju svojih ocjena, odstupanje institucije Unije od temeljnog prava na javni pristup dokumentima nikada se ne može opravdati na temelju (navodnog) izgleda da će država članica djelovati nezakonito. Osim toga, Komisija nije dostavila nikakve dokaze ili argumente da **bi** se na ocjenjivače izvršio neopravdan pritisak iz izvora koji nisu države članice. Naposljetku, nakon što postupak donošenja odluka konačno završi (i ne podliježe postupku preispitivanja ili sudskom postupku), teško je predvidjeti kako bi na postupak evaluacije mogao utjecati nepotreban vanjski pritisak.

[7] Ta je direktiva sada donesena: [Direktiva \(EU\) 2016/681 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima \(PNR\) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela](#) [Poveznica], SL 2016., L 119, str. 132.