



Tłumaczenie tej strony zostało wygenerowane za pomocą tłumaczenia maszynowego [Link].

Tłumaczenia maszynowe mogą zawierać błędy potencjalnie zmniejszające zrozumiałość i dokładność; Rzecznik Praw Obywatelskich nie ponosi odpowiedzialności za jakiekolwiek rozbieżności. Aby uzyskać najbardziej wiarygodne informacje i pewność prawną, należy zapoznać się z następującymi informacjami wersja źródłowa na angielski, do której odnośnik znajduje się powyżej. Więcej informacji można znaleźć w naszej polityce językowej i tłumaczeniowej [Link].

Decyzja w sprawie 1959/2014/MDC w sprawie odmowy udzielenia przez Komisję Europejską publicznego dostępu do formularzy oceny udzielenia zamówienia dotyczących wniosków o współfinansowanie mechanizmów przetwarzania danych dotyczących przelotu pasażera

Decyzja

Sprawa 1959/2014/MDC - Otwarta 13/01/2015 - Zalecenia w sprawie 20/12/2016 - Decyzja z 13/07/2017 - Instytucja, której sprawa dotyczy Komisja Europejska (Stwierdzony przypadek niewłaściwego administrowania) |

Sprawa dotyczyła odmowy udzielenia przez Komisję Europejską publicznego dostępu do formularzy oceny sporządzonych w celu oceny wniosków państw członkowskich o współfinansowanie przez Komisję krajowych systemów przetwarzania danych dotyczących przelotu pasażera (PNR [1]). Skargę złożył poseł do Parlamentu Europejskiego.

Odmawiając dostępu do żądanych formularzy oceny, Komisja oparła się na wyroku Sądu, w którym uznano potrzebę zachowania poufności postępowań komisji oceniających w odniesieniu do procedur przetargowych. W tej sprawie Trybunał orzekł, że ujawnienie opinii członków komisji oceniającej zagroziłoby ich niezależności, a tym samym poważnie naruszyłoby proces decyzyjny danej instytucji. Skarżący uznał jednak, że wyrok ten nie ma zastosowania do procedury oceny dotyczącej oceny wniosków o finansowanie składanych przez państwa członkowskie.

Rzecznik Praw Obywatelskich zbadał tę kwestię i stwierdził, że odmowa ujawnienia przez Komisję żądanych dokumentów nie jest uzasadniona. Ponadto zgodziła się, że ujawnienie żądanych dokumentów leży w nadzędnym interesie publicznym. W związku z tym Rzecznik zwróciła się do Komisji z zaleceniem udostępnienia żądanych dokumentów (zgodziła się jednak, że nazwiska oceniających mogą zostać zredagowane).



Komisja odmówiła przyjęcia zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich, nie podając przekonujących powodów swojego stanowiska. W związku z tym Rzecznik Praw Obywatelskich zamknął sprawę stwierdzeniem niewłaściwego administrowania.

[1] Dane dotyczące przelotu pasażera (PNR) to informacje przekazywane przez pasażerów podczas rezerwacji i rezerwacji biletów oraz podczas odprawy lotów, a także gromadzone przez przewoźników lotniczych do ich własnych celów handlowych. Zawiera kilka różnych rodzajów informacji, takich jak daty podróży, trasa podróży, informacje o biletach, dane kontaktowe, biuro podróży, za pośrednictwem którego zarezerwowano lot, wykorzystane środki płatnicze, numer miejsca i bagaż. Dane są przechowywane w bazach danych dotyczących rezerwacji i odlotów linii lotniczych.

Tło

1. W dniu 26 marca 2014 r. skarżący, który jest posłem do Parlamentu Europejskiego, zwrócił się o publiczny dostęp do „wszystkich dokumentów Komisji, w których ocenia się wniosek państw członkowskich o współfinansowanie przez Komisję w celu utworzenia jednostek do spraw informacji o pasażerach do przetwarzania danych dotyczących przelotu pasażera (PNR).” Skarżący zwrócił się w szczególności o dokumenty zawierające informacje na temat „[t] przydzielenia punktów odnoszących się do odpowiednich kryteriów udzielenia zamówienia oraz szczególnej motywacji przydziału punktów”.

2. Komisja przyznała częściowy dostęp do „Sprawozdania końcowego Komitetu Oceniającego ISEC – ukierunkowane zaproszenie do składania wniosków z 2012 r. w sprawie PNR” oraz pięciu załączników do niego. Odmówiła dostępu do formularzy oceny przyznania dotacji dla każdego projektu (które zostały wypełnione przez co najmniej jednego eksperta wewnętrznego i jednego eksperta zewnętrznego). Odmówiła dostępu do tych formularzy, ponieważ jej ujawnienie poważnie naruszyłoby proces decyzyjny Komisji [2].

3. Skarżący odwołał się od decyzji Komisji (wnosząc tzw. „wniosek potwierdzający”), ale Komisja potwierdziła swoją odmowę ujawnienia formularzy oceny udzielenia zamówienia [3].

4. Komisja stwierdziła, że formularze wypełnili eksperci, którzy przeprowadzili szczegółową ocenę wniosków państw członkowskich dotyczących współfinansowania. Komitet Ewaluacyjny ds. Zapobiegania i Zwalczania Przestępcości (ISEC) wykorzystał te oceny podczas obrad nad wnioskami dotyczącymi finansowania. Komitet wyraził ostateczną opinię na temat tego, czy należy zalecić Komisji propozycję finansowania w sprawozdaniu końcowym, które Komisja ujawniła skarżecemu. Komisja uznała, że ujawnienie formularzy oceny przyznania dotacji poważnie podważyłoby skuteczność prac Komitetu i procesu decyzyjnego Komisji.

5. Komisja oparła swoje stanowisko na wyroku Sądu w sprawie *Sviluppo Globale GEIE przeciwko Komisji Europejskiej* (zwanej dalej „*Sviluppo*”) [4], w którym Sąd uznał znaczenie



poufności postępowań komitetów oceniających. Trybunał orzekł, że ujawnienie opinii członków komisji oceniającej w ramach procedury przetargowej zagroziłoby ich niezależności, nawet po podjęciu decyzji przez komisję oceniającą. Komisja argumentowała, że przez analogię argument ten musi mieć również zastosowanie do opinii ekspertów, które stanowią część podstawy opinii komitetu oceniającego. Komisja nie wskazała żadnego nadzędnego interesu publicznego przemawiającego za ujawnieniem żądanych dokumentów.

6. Ponieważ nie była usatysfakcjonowana odpowiedzią Komisji, w listopadzie 2014 r. skarżący złożył skargę do Rzecznika Praw Obywatelskich. Skarżący obawiał się, że **Komisja niesłusznie odmówiła dostępu do formularzy oceny udzielenia zamówienia**. Skarżący przedstawił następujące argumenty: (i) argumenty Komisji przemawiające za pominięciem dokumentów spod kontroli publicznej nie są przekonujące oraz (ii) istnieje interes publiczny w poznaniu sposobu, w jaki Komisja oceniła wnioski państw członkowskich. Zdaniem skarżącego sposob, w jaki Komisja oceniła wnioski, bezpośrednio wpływał na kształtowanie polityki w państwach członkowskich, co ma potencjalnie poważny wpływ na prawa podstawowe i prywatność obywateli.

7. Z uwagi na to, że Rzecznik nie przekonał się o tym, że Komisja odmówiła dostępu do żądanych dokumentów, w grudniu 2016 r. zaleciła Komisji udostępnienie żądanych dokumentów (z pewnymi utajeniami wynikającymi z ochrony danych) [5] .

Odmowa udzielenia dostępu do formularzy oceny udzielenia zamówienia

Zalecenie Rzecznika Praw Obywatelskich

8. Rzecznik uznał, że Komisja błędnie zinterpretowała znaczenie i zakres orzecznictwa w sprawie *Sviluppo* . Aby odmówić dostępu, Komisja powinna była wykazać, że racjonalnie przewidywalne jest wywieranie presji na oceniających Komisję, gdyby ich indywidualne oceny zostały opublikowane. Rzecznik uzasadniła swoje stanowisko, że w rozpatrywanej sprawie nie było racjonalnie przewidywalne, że taka presja będzie wywierana na oceniających [6] .

9. W odniesieniu do kwestii, czy osoby oceniające mogą być skłonne do powściągliwości w swoich ocenach, jeśli obawiają się, że ich indywidualne (pozytywne lub negatywne) opinie mogą zostać ujawnione w przyszłości, po ostatecznym zakończeniu procedur, Rzecznik uznał, że można to łatwo rozwiązać poprzez zwykłe redagowanie nazwisk oceniających (podczas zwalniania ocen).

10. Wreszcie Rzecznik uznał, że za ujawnieniem dokumentów przemawia w każdym razie nadzędny interes publiczny. Wynikało to z faktu, że – jak podnosi skarżący – społeczeństwo ma interes w uczestnictwie w procesie legislacyjnym (w sprawie przyjęcia dyrektywy w sprawie PNR [7]), a ujawnienie spornych dokumentów przyczyniłoby się do zwiększenia jego zdolności do uczestniczenia w tym procesie. Rzecznik uznał, że skarżący podniósł ten argument po tym,



jak Komisja odmówiła dostępu do dokumentów i gdy dochodzenie Rzecznika było w toku. Nie mogła ona zatem zarzucać Komisji, że nie uwzględniała tego argumentu przy odmowie dostępu do przedmiotowych dokumentów. Rzecznik zwrócił się jednak do Komisji o uwzględnienie tego dodatkowego argumentu w odpowiedzi na zalecenie Rzecznika.

11. W świetle powyższego Rzecznik stwierdził, że Komisja niesłusznie nie ujawnia żądanych dokumentów i skierował do Komisji następujące zalecenie:

„Komisja powinna udostępnić żądane dokumenty, biorąc pod uwagę zmiany zaproponowane ze względu na ochronę danych.”

12. W swojej opinii w sprawie zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich Komisja podtrzymała swoje stanowisko. Nie zgodziła się z wnioskiem Rzecznika, zgodnie z którym Komisja błędnie interpretuje znaczenie i zakres orzecznictwa w sprawie *Sviluppo*. Komisja uznała, że chociaż sprawa *Sviluppo* dotyczyła postępowań o udzielenie zamówienia, zastosowała ona analogicznie do zaproszeń do składania wniosków, ponieważ związane z tym ryzyko jest podobne.

13. Komisja podtrzymała również swoje stanowisko, zgodnie z którym w rozpatrywanym czasie prawidłowo powołała się i zastosowała wyjątek dotyczący ochrony procesu decyzyjnego.

14. Komisja dodała, że „*w odniesieniu do zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich, zgodnie z którym służby Komisji uwzględniają możliwe zmiany w okolicznościach faktycznych lub prawnych, które wystąpiły od czasu przyjęcia dyrektywy UE w sprawie PNR w kwietniu 2016 r., Komisja z szacunkiem przypomina, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału UE dana osoba może złożyć nowy wniosek o dostęp do dokumentów, do których wcześniej odmówiono jej dostępu. Taki wniosek wymaga od instytucji zbadania, czy wcześniejsza odmowa dostępu pozostaje uzasadniona w świetle zmiany sytuacji prawnej lub faktycznej, która miała miejsce w międzyczasie*”.

15. Komisja stwierdziła, że jej decyzja o nieudzieleniu dostępu do żądanych dokumentów nie stanowiła niewłaściwego administrowania. Zwróciła się do skarżącego o złożenie nowego wniosku o dostęp do dokumentów w świetle nowych okoliczności.

16. W swoich uwagach dotyczących opinii Komisji skarżąca stwierdziła, że Komisja nie przedstawiła żadnych nowych argumentów, które mogłyby uzasadniać wstrzymanie ujawnienia żądanych dokumentów. Zgodziła się z poglądami wyrażonymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich w zaleceniu i z wnioskami Rzecznika. Dodała, że Komisja nie może po prostu odrzucić wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o uwzględnienie, w ramach dochodzenia, dodatkowych argumentów dotyczących powodów, dla których dokumenty powinny zostać udostępnione, powołując się na prawo obywateli do złożenia nowego wniosku o udzielenie dostępu. Skarżący zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich o podjęcie decyzji o ujawnieniu żądanych dokumentów przez Komisję.

Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich po wydaniu



zalecenia

17. Rzecznik zauważa, że jej zalecenie opierało się na fakcie, że Komisja, **gdy początkowo odmawiała dostępu do dokumentów, nie uzasadniła należycie powodów, dla których wyjątek od dostępu powinien mieć zastosowanie do dokumentów**. Komisja, opierając się na błędnej i zbyt obszernej interpretacji wyroku w sprawie *Sviluppo*, błędnie uznała, że ogólne domniemanie nieujawniania istnieje w okolicznościach, w których takie ogólne domniemanie nie mogło istnieć (zob. pkt 21–52 zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich). Rzecznik nadal uważa, że ten brak uzasadnienia przez Komisję powodów, dla których dokumenty nie mogły zostać ujawnione, stanowi niewłaściwe administrowanie.

18. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla, że takie stwierdzenie niewłaściwego administrowania istnieje **niezależnie od tego, czy obowiązek ujawnienia dokumentów mógłby zostać dodatkowo wzmacniony nadzorczym interesem publicznym za ujawnieniem**.

19. Rzecznik Praw Obywatelskich zgadza się, że Komisja nie mogła uwzględnić **nowych argumentów** skarżącego dotyczących nadzorczego interesu publicznego przemawiającego za ujawnieniem informacji, **gdy początkowo odmówiła udzielenia dostępu do dokumentów**. Nie ma jednak uzasadnienia dla nieuwzględnienia w należyty sposób tych nowych argumentów dotyczących nadzorczego interesu publicznego przemawiającego za ujawnieniem informacji w **odpowiedzi na zalecenie Rzecznika Praw Obywatelskich**. Rzecznik korzysta z tej okazji, aby ponownie podkreślić, że jej procedury nie są analogiczne do postępowań sądowych, w których **jedyną analizowaną kwestią** (w sprawie dotyczącej dostępu do dokumentów) byłoby to, czy **pierwotna decyzja instytucji o odmowie dostępu była ważna**. Natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich jest w pełni uprawniony do zwrócenia się do instytucji o uwzględnienie, w odpowiedzi na zalecenie Rzecznika, nowych argumentów uzasadniających ujawnienie dokumentu, takich jak argumenty dotyczące **nadzorczego interesu publicznego przemawiającego za ujawnieniem**. Czyniąc to, a zatem biorąc pod uwagę upływ czasu, **zamiast nalegać na biurokratyczne i legalistyczne podejście, które może zniechęcić obywateli, Komisja wykazałaby wyższy poziom świadomości obywatelskiej i życzliwości dla obywateli**.

Wnioski

Na podstawie dochodzenia w sprawie tej skargi Rzecznik zamyka ją z następującym ustaleniem:

Odmowa udostępnienia przez Komisję żądanych dokumentów (z utajnionymi nazwiskami oceniającymi) stanowi niewłaściwe administrowanie.

Skarżący i Komisja zostaną poinformowani o tej decyzji.

Emily O'Reilly



Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich

Strasburg, 13 lipca 2017 r.

[1] Dane dotyczące przelotu pasażera (PNR) to informacje przekazywane przez pasażerów podczas rezerwacji i rezerwacji biletów oraz podczas odprawy lotów, a także gromadzone przez przewoźników lotniczych do ich własnych celów handlowych. Zawiera kilka różnych rodzajów informacji, takich jak daty podróży, trasa podróży, informacje o biletach, dane kontaktowe, biuro podróży, za pośrednictwem którego zarezerwowano lot, wykorzystane środki płatnicze, numer miejsca i bagaż. Dane są przechowywane w bazach danych dotyczących rezerwacji i odlotów linii lotniczych.

[2] Proces decyzyjny instytucji jest chroniony art. 4 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz.U. L 145, s. 43.

[3] Komisja oparła się na art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia 1049/2001, który brzmi następująco: „[a] dostępu do dokumentu zawierającego opinie do użytku wewnętrznego w ramach obrad istępnych konsultacji w danej instytucji odmawia się nawet po podjęciu decyzji, jeżeli ujawnienie dokumentu poważnie naruszyłoby proces decyzyjny instytucji, chyba że za ujawnieniem przemawia nadzwędny interes publiczny .”;

[4] Wyrok Sądu z dnia 22 maja 2012 r., *Sviluppo Globale GEIE/Komisja Europejska*, T-6/10, ECLI:EU:T:2012:245.

[5] Dalsze informacje na temat kontekstu skargi, argumentów stron i dochodzenia Rzecznika znajdują się w pełnym tekście zalecenia Rzecznika dostępnym pod adresem:

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

[6] Rzecznik stwierdził, że w przeciwieństwie do konkurencyjnych oferentów prywatnych w postępowaniu o udzielenie zamówienia, w tym przypadku państwa członkowskie nie konkurują ze sobą i nie mają motywacji do lobbingu w celu zmniejszenia wyników innych państw członkowskich. W każdym razie, nawet jeśli państwa członkowskie mogłyby uzyskać pewną korzyść dzięki poprawie ich wyników, odstępstwo instytucji UE od podstawowego prawa publicznego dostępu do dokumentów nigdy nie może być uzasadnione (przypuszczalną) perspektywą, że dane państwo członkowskie będzie działać nielegalnie. Ponadto Komisja nie przedstawiła żadnych dowodów ani argumentów wskazujących na wywieranie **nadmiernej** presji na oceniających ze źródeł innych niż państwa członkowskie. Wreszcie, po ostatecznym zakończeniu procesu decyzyjnego (i nie podlega on procedurze odwoławczej ani procedurom sądowym), trudno jest przewidzieć, w jaki sposób na proces oceny może mieć wpływ nieuzasadniona presja zewnętrzna.



[7] Dyrektywa ta została już przyjęta: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/681 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępcości, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie i ich ścigania [Link], Dz.U. 2016, L 119, s. 132.