

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 21/2016/JAP o neodobravanju pristupa Vijeća Europske unije pravnim mišljenjima o prijedlozima Uredbe o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja i Uredbe o Agenciji Europske unije za suradnju u kaznenom pravosuđu (EUROJUST)

Odluka

Služaj 21/2016/JAP - Otvoren 08/02/2016 - Odluka donesena 07/03/2019 - Predmetna institucija Vijeće Europske unije (Nije utvrđen nepravilan rad uprave) |

Predmet se odnosio na odbijanje Vijeća Europske unije da odobri potpuni pristup pravnim mišljenjima o zakonodavnim prijedlozima Uredbe o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO) i Uredbe o Agenciji Europske unije za suradnju u kaznenom pravosuđu (EUROJUST).

Tijekom istrage ombudsmanice Vijeće je pristalo objaviti dva od četiri dokumenta, ali je zadržalo odluku o odbijanju potpunog otkrivanja dvaju preostalih dokumenata, iako je odobrilo djelomičan pristup.

Ombudsmanica prihvaća da je odbijanje potpunog otkrivanja pravnih mišljenja opravdano jer bi se time ugrozila zaštita pravnog savjetovanja i sudskog postupka. Stoga je zatvorila predmet zaključivši kako nije postojala nepravilnost u postupanju, ali je pozvala Vijeće da preispita svoje odbijanje s obzirom na protek vremena.

Kontekst pritužbe

1. Podnositelj pritužbe, poljski akademik, zatražio je od Vijeća Europske unije da mu u skladu s Uredbom EU-a o pristupu dokumentima [1] omogući pristup četirima mišljenjima Pravne službe Vijeća [2] o predloženim uredbama EU-a o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja [3] („EPPO”) i Agenciji Europske unije za suradnju u kaznenom pravosuđu [4] („Eurojust”).



2. EPPO će biti neovisno tijelo Unije nadležno za istragu i kazneni progon prijevara u EU-u i drugih kaznenih djela koja utječu na financijske interese Unije. EPPO će biti tijelo Unije s decentraliziranom strukturom s ciljem uključivanja i integracije nacionalnih tijela za izvršavanje zakonodavstva. Istrage EPPO-a u načelu će provoditi delegirani europski tužitelji, smješteni u svakoj državi članici, ali potpuno neovisni o nacionalnim tijelima kaznenog progona.

3. Predloženom Uredbom o Eurojustu uređuju se odnosi između Eurojusta i EPPO-a. Ako EPPO izvršava svoju nadležnost, Eurojust ne bi trebao djelovati. Međutim, Eurojust bi trebao moći izvršavati svoju nadležnost u slučajevima koji uključuju pojedinačne države članice.

4. **Vijeće** je odbilo pristup dokumentima jer je smatralo da bi javno otkrivanje ugrozilo zaštitu pravnih savjeta i sudskih postupaka te ugrozilo donošenje odluka u kontekstu (tadašnjih) tekućih zakonodavnih pregovora.

5. Podnositelj pritužbe zatražio je od Vijeća da preispita svoju prvotnu odluku o uskraćivanju pristupa [5]. Tvrdio je da ne postoje razlozi za pretpostavku da bi otkrivanje zatraženih dokumenata ugrozilo potrebu Vijeća za objektivnim i sveobuhvatnim pravnim savjetovanjem. Prema njegovu mišljenju, potpuno otkrivanje pravnih mišljenja, a posebno „*savjetâ koji se odnose na zakonodavni postupak (ako samo Vijeće djeluje kao zakonodavac)*“, [može] *jamčiti da će se isključiti sve pravno upitne inicijative, čime će se odražavati jedno od temeljnih načela Europske unije, vladavina prava*“ [6]. Dodao je da bi, čak i da postoji opasnost od ugrožavanja zaštite pravnog savjeta Vijeća, to bilo isključivo hipotetsko i stoga nedovoljno da bi se opravdalo izuzeće od otkrivanja na temelju članka 4. stavka 2. Uredbe 1049/2001.

6. Podnositelj pritužbe osporavao je stajalište Vijeća da ne postoji prevladavajući javni interes. Tvrdio je da su javni nadzor i transparentnost zakonodavnog postupka donošenja odluka ključni čimbenici za legitimizaciju donesenih odluka.

7. Glavni tajnik Vijeća odgovorio je 26. listopada 2015. zadržavajući razloge za prvotno odbijanje.

8. Nezadovoljan odgovorom Vijeća, podnositelj pritužbe obratio se Europskom ombudsmanu 6. siječnja 2016.

Istraga

9. Ombudsmanica je pokrenula istragu o tome kako Vijeće primjenjuje relevantne odredbe Uredbe 1049/2001 pri obradi zahtjeva podnositelja pritužbe za pristup dokumentima.

10. Tijekom istrage istražni tim Ombudsmana pregledao je spis Vijeća i dobio preslike zatraženih dokumenata. Ombudsmanica je 10. siječnja 2017. primila mišljenje Vijeća o pritužbi. Zatražila je od podnositelja pritužbe da komentira mišljenje Vijeća, ali on nije odgovorio. Međutim, Ombudsman je uzeo u obzir argumente i mišljenja koje su obje stranke iznijele



tijekom istrage.

11. Tijekom istrage Vijeće je ponovno razmotrilo svoje stajalište i podnositelju pritužbe priopćilo dva [7] od četiri zatražena dokumenta. Vijeće je svoju odluku opravdalo na temelju protoka vremena i napretka postignutog u postupcima donošenja odluka u vezi s dvama zakonodavnim predmetima.

12. Kad je riječ o dva preostala dokumenta [8], Vijeće je ponovilo razloge koje je prethodno navelo za odbijanje pristupa. Napomenula je da je već odobrila djelomičan pristup tim dokumentima.

Argumenti izneseni Europskom ombudsmanu

O iznimci koja se odnosi na zaštitu pravnog savjetovanja

13. U mišljenju koje je proslijedilo Ombudsmanu Vijeće je ponovilo stajalište koje je dalo podnositelju pritužbe da traženi dokumenti sadržavaju savjete o osjetljivim, složenim i kontroverznim pravnim pitanjima. S obzirom na prirodu ovlasti EPPO-a, Vijeće je ustrajalo na tome da bi se dva mišljenja njegove Pravne službe mogla upotrijebiti u budućim sudskim postupcima. Njihovo objavljivanje stoga bi moglo imati štetan učinak na sposobnost Pravne službe Vijeća da brani svoje stajalište u budućim sudskim postupcima [9]. *Prema njezinu mišljenju, rizik od sudskih sporova bio je iznimno visok, a ne isključivo hipotetski. Napomenuo je da je Sud također smatrao dostatnim razlozima za uskraćivanje dokumenata činjenicu da bi oni vjerojatno mogli biti relevantni za sudske postupke „u bliskoj budućnosti” [10]. Naposljetku, „načelo zaštite jednakosti oružja” „primjenjuje se neovisno o trenutku u kojem će se pokrenuti sudski postupak”.*

O iznimci koja se odnosi na zaštitu postupka donošenja odluka koji je u tijeku

14. Vijeće je tvrdilo da bi objavljivanje mišljenja svoje Pravne službe o kontroverznim pitanjima, koja su ključna za tekuće zakonodavne pregovore, moglo odvratiti pravne savjetnike od izražavanja svojih stajališta iskreno i jednostavno. Takvo ograničenje ugrozilo bi sposobnost Pravne službe da izvršava svoju ulogu te bi „*ozbiljno utjecalo na učinkovitost cjelokupnog postupka donošenja odluka Vijeća*” [11]. U pozadini je naveo da su dva zakonodavna predmeta, predmet EPPO-a i predmet EUROJUST, usko povezani i da su postupci donošenja odluka još uvijek u tijeku. (Još nije donesen konačni zakonodavni akt.) Neformalni pregovori o prijedlogu o EPPO-u između predstavnika dvaju zakonodavaca i Komisije (tzv. „Trilozi” [12]) započeli su, ali još nisu dovršeni [13], dok trijalog o predmetu EUROJUST još nije započeo.

15. Vijeće se osvrnulo na odluku Ombudsmana u istrazi OI/8/2015/JAS [14] o transparentnosti trijaloga. Tvrdio je da bi u kontekstu složenih zakonodavnih pregovora moglo biti potrebno



ograničiti pravo javnosti na sudjelovanje u zakonodavnom postupku u nekim situacijama, posebno dok su neformalni pregovori još u tijeku. To je bilo ključno za očuvanje pregovaračkog prostora institucija o kontroverznim pitanjima. Tvrdio je da se to odnosi na trijaloge o EPPO-u, koji su još uvijek u tijeku, i na trijaloge o EUROJUST-u, koji još nisu započeli. Vijeće je izjavilo da je spremno otkriti zakonodavne dokumente, čak i tijekom neformalnih pregovora, kada je uvjereno da se time neće ugroziti postupak donošenja odluka.

Prevladavajući javni interes za objavljivanje

16. Naposljetku, Vijeće je izjavilo da podnositelj pritužbe nije potkrijepio svoju tvrdnju da postoji prevladavajući javni interes za otkrivanje neriješenih dokumenata jer su njegovi argumenti previše općeniti i nejasni [15]. Opći argumenti prema kojima transparentnost zakonodavnog postupka sama po sebi predstavlja javni interes ne uzimaju u obzir posebnost svakog slučaja, što može opravdati odbijanje pristupa dokumentima.

Procjena Europskog ombudsmana

17. Ombudsmanica pozdravlja činjenicu da je Vijeće podnositelju pritužbe priopćilo dva zatražena dokumenta i smatra da **je taj aspekt pritužbe riješilo** Vijeće. Analiza Ombudsmana bit će ograničena na preostala dva dokumenta kojima je odobren samo djelomičan pristup.

18. Vijeće se pozvalo na dva izuzeća predviđena Uredbom 1049/2001 kako bi opravdalo svoju odluku o odbijanju pristupa preostalim dvama dokumentima: (i) zaštita pravnih savjeta i sudskih postupaka te (ii) zaštita tekućeg postupka donošenja odluka.

(i) Pravno mišljenje EPPO-a

19. EPPO će biti odgovoran za provođenje kaznenih istraga i progona pojedinaca na nacionalnoj razini. Stoga je sigurno da će tumačenje odredaba Uredbe biti izravno relevantno u brojnim istragama i naknadnim sudskim postupcima nakon početka rada EPPO-a. Ombudsman se stoga slaže s Vijećem da „*rizik budućih sudskih postupaka nije samo realističan, već i iznimno visok i očito ne samo hipotetski*”.

20. Pitanje bi li bilo koje pravno mišljenje Vijeća u vezi s Uredbom o EPPO-u bilo relevantno za takve sudske postupke, tako da bi otkrivanje tog pravnog mišljenja ugrozilo zaštitu pravnog savjetovanja i/ili sudskog postupka, ovisit će o predmetnom pitanju.

21. Ombudsman, nakon što je pregledao dokument, smatra da se većina redigiranog teksta odnosi na pitanja koja bi mogla biti ključna za buduće sudske postupke. S obzirom na sadržaj tog savjeta, predvidljivo je da bi stranke u budućim postupcima mogle pokušati upotrijebiti pravni savjet Vijeća u svojoj potpori, što bi moglo štetiti EPPO-u.



22. Iako se može tvrditi da je vrlo mali broj redigiranja pretjeran i nepotreban, oni ne skrivaju ništa od bilo kakvog značaja.

23. Postoji snažan javni interes da se ne ugrozi spor u vezi s progonom kaznenih djela i, u posebnim okolnostima ovog slučaja, Ombudsman se slaže da javni interes za daljnje otkrivanje dokumenta ne nadmašuje javni interes za neotkrivanje.

24. Budući da je očito da je neobjavljivanje pravnog mišljenja EPPO-a opravdano na temelju potrebe za zaštitom pravnog savjetovanja i sudskih postupaka, nije potrebno razmatrati dodatnu primijenjenu iznimku.

(II) Pravno mišljenje EUROJUST-a

25. Pravno mišljenje Eurojusta odnosi se na odredbe koje treba navesti u revidiranoj Uredbi o Eurojustu u vezi s pitanjem javnog pristupa dokumentima. Vijeće je objavilo točke 1. do 13. i 20. točku (e) mišljenja, ali su točke 14. do 20. podtočke (d) uskraćene. Zabranjeni dijelovi sadržavaju pravne savjete o tumačenju i mogućim implikacijama relevantnih odredbi iz (tadašnjeg) nacrtu uredbe.

26. Ombudsman priznaje da je bilo predvidljivo da bi moglo doći do ograničenih sporova u vezi s pristupom dokumentima u posjedu Eurojusta te da bi otkrivanje uskraćenih stavaka moglo ugroziti sve takve sudske postupke. Ombudsmanica stoga prihvaća da je Vijeće u **trenutku podnošenja zahtjeva** imalo neko opravdanje za neodobravanje javnog pristupa tom dijelu pravnog mišljenja. Nadalje, Ombudsman napominje da podnositelj pritužbe nije podnio tu pritužbu i da je sada donesena sama Uredba (Uredba 2018/1727 [16]).

27. U tim okolnostima Europski ombudsman ne smatra primjerenim utvrditi nepravilnosti u postupanju u vezi s odlukom Vijeća da uskrati dijelove zatraženog dokumenta. Međutim, poziva Vijeće da razmotri mogućnost odobravanja pristupa javnosti tim dijelovima, s obzirom na protek vremena i zaključenje zakonodavnog postupka.

28. Ombudsmanica pozdravlja spremnost Vijeća da tijekom istrage uzme u obzir protek vremena i vjeruje da će to i dalje činiti u interesu transparentnosti i otvorenosti.

Zaključak

Na temelju istrage o ovoj pritužbi i razvoja događaja tijekom njezina tijeka, Ombudsman zaključuje istragu sljedećim zaključkom:

Vijeće nije **bilo nepravilnosti u postupanju. Međutim, poziva Vijeće da razmotri mogućnost odobravanja javnog pristupa dijelovima pravnog mišljenja Eurojusta kojima je uskraćen pristup, s obzirom na promijenjene okolnosti.**



Vijeće i podnositelj pritužbe bit će obaviješteni o toj odluci.

Emily O'Reilly

Europski ombudsman

Strasbourg, 7. ožujka 2019.

[1] Uredba (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., dostupna je ovdje: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049>.

[2] (i) Dokument 6267/14 o predloženoj Uredbi Vijeća o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja. Dokument sadržava analizu posebnog postupka „pojačane suradnje” predviđenog u članku 86. stavku 1. drugom i trećem podstavku Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

(II) Dokument 13302/1/14 REV 1 o predloženoj Uredbi Vijeća o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja. U ovom pravnom mišljenju posebno se analizira usklađenost određenih odredbi predložene uredbe s Ugovorima EU-a, kojima se ograničava sudski nadzor Suda EU-a u pogledu postupovnih mjera koje poduzima Ured europskog javnog tužitelja.

(III) Dokument 16983/14 o predloženoj Uredbi o Agenciji EU-a za suradnju u kaznenom pravosuđu (EUROJUST). Ovim se pravnim mišljenjem daje pravna ocjena članka 60. Prijedloga, koji obuhvaća javni pristup dokumentima u posjedu EUROJUST-a. Dokument 16893/14 COR 1 ispravak je stavka 10. na stranici 4. dokumenta 16983/14.

(IV) Dokument 8904/15 o predloženoj Uredbi Vijeća o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja. U ovom pravnom mišljenju analizira se usklađenost proširenja predložene nadležnosti europskog javnog tužitelja na određena sporedna kaznena djela s člankom 86. UFEU-a. U dokumentu 8904/15 COR 1 navodi se da se ispravak ne primjenjuje na poljsku verziju dokumenta 8904/15.

[3] EPPO će biti neovisno tijelo EU-a nadležno za istragu i kazneni progon prijevara i drugih kaznenih djela koja utječu na financijske interese EU-a.

[4] Eurojust je tijelo EU-a koje olakšava koordinaciju istraga i kaznenog progona među nadležnim tijelima u državama članicama EU-a i poboljšava njihovu međusobnu suradnju. Više informacija na: <http://www.eurojust.europa.eu/about/background/Pages/mission-tasks.aspx> [Poveznica]



[5] Postupak za *ponovne zahtjeve* utvrđen je u članku 7. stavku 2. Uredbe 1049/2001.

[6] Tvrdio je da bi objavljivanje pravnih mišljenja, a time i osiguravanje nadzora, moglo dovesti do učinkovitijeg pravnog savjetovanja i poboljšati njegovu legitimnost. Pritom se pozvao na presudu Suda Europske unije od 1. srpnja 2008., *Švedska i Turco / Vijeće*, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, t. 45 – 46.

[7] Prethodno navedeni dokumenti: 6267/14 (doprinos Pravne službe Vijeća u vezi s prijedlogom Uredbe Vijeća o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja) i 8904/15 (mišljenje Pravne službe Vijeća o Komisijinu prijedlogu Uredbe Vijeća o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja).

[8] **13302/1/14 REV 1** (o opsegu sudskog preispitivanja Suda) i 16983/14 (o javnom pristupu EUROJUST-u).

[9] Kako bi potkrijepio svoje stajalište, uputio je na predmet T-796/14 *Philip Morris Ltd protiv Europske komisije*, t. 66 – 71.

[10] Predmet T-800/14 *Philip Morris Ltd protiv Europske komisije*, t. 68 – 69.

U tom je kontekstu uputio na presudu Općeg suda u predmetu T-18/15 *Philip Morris Ltd protiv Komisije*. Sud je utvrdio da „*moгуćnost neovisnog izražavanja mišljenja unutar institucije pomaže u poticanju internih rasprava s ciljem poboljšanja funkcioniranja te institucije i doprinošenja neometanom odvijanju postupka donošenja odluka*“. Stoga je smatrao razumnim stajalište Komisije da odbije pristup dokumentu koji sadrži kritike autora u pogledu određenih aspekata ponašanja određenog dijela Komisije jer bi njegovo otkrivanje moglo ozbiljno ugroziti postupak odlučivanja.

[12] Dva zakonodavna tijela EU-a, Europski parlament i Vijeće Europske unije, donose zakonodavstvo na prijedlog Europske komisije. Tijekom tog postupka oba su zakonodavca, uz pomoć Komisije, često pregovaraju u okviru takozvanih trijaloga, koji su **neformalni sastanci** predstavnika triju uključenih institucija. Tijekom trijaloga Parlament i Vijeće pokušavaju postići dogovor o zajedničkom zakonodavnom aktu na temelju svojih početnih stajališta. O tom se zakonodavstvu zatim glasuje u skladu s formalnim zakonodavnim postupkom.

[13] U međuvremenu je tekst Uredbe o EPPO-u dogovoren u kontekstu postupka pojačane suradnje. Uredba je sada na snazi, ali EPPO još nije u potpunosti operativan. Za više informacija vidjeti Uredbu Vijeća 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja, *SL L 283, 31.10.2017.*, str. 1., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/1939/oj> [Poveznica].

[14] Odluka Europskog ombudsmana o utvrđivanju prijedloga nakon njezine strateške istrage OI/8/2015/JAS o transparentnosti trijaloga.



[15] U tom se kontekstu pozvao na presudu Općeg suda u predmetu T-710/14 *Herbert Smith Freehills LLP protiv Vijeća* , točka 69.

[16] Uredba 2018/1727 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. studenoga 2018. o Agenciji Europske unije za suradnju u kaznenom pravosuđu (Eurojust) te zamjeni i stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 2002/187/PUP, *SL L 295, 21.11.2018., str. 138., dostupna na:* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1727> [Poveznica].