

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 1611/2019/KR o odbijanju Vijeća da omogući javni pristup dokumentima koji se odnose na plinovod Sjeverni tok 2 (engl. Nord Stream 2)

Odluka

Slučaj 1611/2019/KR - **Otvoren** 04/09/2019 - **Odluka donesena** 27/03/2020 - **Predmetna institucija** Vijeće Europske unije (Nije utvrđen nepravilan rad uprave) |

Predmet se odnosio na zahtjeve za javni pristup dokumentima o Komisijinoj preporuci Vijeću da Komisiju ovlasti za pregovaranje s Rusijom kad je riječ o upravljanju plinovodom Sjeverni tok 2.

Sjeverni tok 2 kontroverzni je drugi plinovod koji je trenutačno u izgradnji, a dovest će ruski plin ispod Baltičkog mora Njemačkoj. Očekuje se da će se pustiti u rad do 2021.

Vijeće je tvrdilo da bi objavljivanje tih dokumenata ugrozilo međunarodne odnose.

Ombudsmanica je provela istragu i pregledala dokumente na koje se predmet odnosi. Iako uvažava snažnu potrebu za demokratskim i javnim nadzorom ovog projekta, Ombudsmanica potvrđuje da na temelju prava EU-a Vijeće može utvrditi da bi javni pristup dokumentima u vrijeme podnošenja zahtjeva ugrozio međunarodne odnose.

Ombudsmanica je zatvorila istragu zaključkom da nije bilo nepravilnosti u postupanju Vijeća.

Kontekst pritužbe

1. Podnositelj pritužbe zatražio je 10. svibnja 2019. od Vijeća Europske unije („Vijeće”) da mu omogući pristup Komisijinoj „Preporuci” iz 2017. za Odluku Vijeća o odobravanju otvaranja pregovora o sporazumu između Europske unije i Ruske Federacije o radu plinovoda Sjeverni tok 2 i Prilogu toj preporuci.



2. Vijeće je 5. lipnja 2019. odbilo pristup zatraženim dokumentima.

3. **Podnositelj pritužbe zatražio je 23. lipnja 2019. od Vijeća da ponovno razmotri svoju odluku** (podnijelo je takozvani „potvrđni zahtjev“). Vijeće je 26. srpnja 2019. odgovorilo potvrđujući svoju odluku o odbijanju pristupa traženim dokumentima.

4. Nezadovoljan odlukom Vijeća, podnositelj pritužbe obratio se Ombudsmanu 27. kolovoza 2019.

Istraga

5. Ombudsmanica je pokrenula istragu o tome je li Vijeće pogrešno odbilo pristup traženim dokumentima.

Tijekom istrage istražni tim Ombudsmana pregledao je dokumente i sastao se s predstavnicima Vijeća kako bi razjasnio određene aspekte pitanja istaknutih u pritužbi [\[1\] \[Poveznica\]](#).

Argumenti izneseni Europskom ombudsmanu

Podnositelj pritužbe:

6. Podnositelj pritužbe tvrdio je da se neke iznimke na koje se Vijeće pozvalo ne bi trebale smatrati valjanima, posebno zaštita međunarodnih odnosa i zaštita postupka donošenja odluka. To je bilo zato što su informacije povezane s predmetnim dokumentima već bile u javnoj domeni, na primjer putem priopćenja za medije koje je izdala Komisija. Podnositelj pritužbe smatra da nije vjerojatno da traženi dokumenti sadržavaju informacije o pregovaračkim ciljevima EU-a koje se znatno razlikuju od informacija koje su već javno dostupne.

7. Podnositelj pritužbe tvrdio je i da se Vijeće pogrešno pozvalo na iznimku povezanu sa zaštitom sudskih postupaka, među ostalim i zato što u trenutku podnošenja zahtjeva za javni pristup nije bio u tijeku sudski postupak.

8. Podnositelj pritužbe tvrdio je da, čak i ako se primjenjuju iznimke na koje se Vijeće pozivalo, postojao je prevladavajući javni interes za otkrivanje dokumenata, odnosno javni interes za povećanu transparentnost u funkcioniranju institucija EU-a.

Vijeće:

9. **Vijeće** je odbilo zahtjev za javni pristup jer je smatralo da bi objavljivanje dokumenta ugrozilo međunarodne odnose, vlastiti postupak donošenja odluka i sudske postupke koji su u tijeku [\[2\]](#).

10. **Što se tiče zaštite međunarodnih odnosa**, Vijeće je izjavilo da traženi dokumenti odražavaju „smjernice” i „direktive” za pregovore o plinovodu s Rusijom. Vijeće je smatralo da bi se



objavlivanjem tih dokumenata otkrili strateški ciljevi EU-a za pregovore i da bi se vjerojatno naštetilo ozračju uzajamnog povjerenja.

11. Kad je riječ o javnom interesu za zaštitu postupka donošenja odluka, Vijeće je naglasilo da se pregledani dokumenti odnose na mandat koji još nije donesen. Stoga bi objavljivanje tih dokumenata moglo naštetiti stajalištu EU-a u pregovorima s Rusijom o području opskrbe energijom. Vijeće je nadalje izjavilo da je postupak donošenja odluka pod intenzivnom vanjskom i medijskom pozornošću. Otkrivanje dokumenata koji sadržavaju pregovaračka stajališta stoga bi moglo dovesti do nepotrebnog vanjskog pritiska.

12. Kad je riječ o zaštiti sudskih postupaka koji su u tijeku, Vijeće je u svojoj odluci obavijestilo podnositelja pritužbe da je konzorcij Nord Stream 2 pokrenuo postupak rješavanja sporova u kojem, na temelju Ugovora o energetskej povelji, osporava pravila EU-a o plinskoj povezanosti. U slučaju da se u ovom okviru ne može postići prijateljska nagodba, moglo bi uslijediti pribjegavanje sudskom postupku ili međunarodnoj arbitraži.

13. Vijeće je Ombudsmanu objasnilo da su se određeni rizici iz njegove odluke sada stvarno ostvarili. Na primjer, konzorcij Nord Stream 2 pokrenuo je arbitražni postupak protiv EU-a [3]. Nadalje, konzorcij Nord Stream 2 pokrenuo je postupak protiv Vijeća pred Općim sudom radi poništenja Direktive o plinu [4] [Poveznica].

14. Kad je riječ o izjavi za medije koju je Europska komisija izdala 9. lipnja 2017. u kojoj se upućuje na zahtjev za mandat [5] [Poveznica], Komisija je to opisala kao općenitu. Činjenica da je ta izjava izdana nije mogla opravdati (djelomično) objavljivanje dokumenata.

Procjena Europskog ombudsmana

15. Ombudsmanica je pažljivo ocijenila argumente Vijeća za odbijanje zahtjeva za javni pristup. Njezin istražni tim pregledao je predmetne dokumente i održao sastanak s predstavnicima Vijeća.

16. Vijeće se pozvalo na tri iznimke kako bi opravdalo odbijanje pristupa: zaštitu u međunarodnim odnosima; zaštitu sudskih postupaka; i zaštita njezinih postupaka donošenja odluka

17. Neke iznimke od prava na javni pristup dokumentu zahtijevaju od institucije da razmotri postoji li prevladavajući javni interes za pristup dokumentu. Konkretno, ako se poziva na jednu od iznimki navedenih u članku 4. stavku 2. ili članku 4. stavku 3. Uredbe, institucija mora razmotriti postoji li prevladavajući javni interes za odobravanje pristupa, čak i ako se primjenjuje iznimka. Međutim, ako se primjenjuje jedna od iznimki iz članka 4. stavka 1. Uredbe, kao što je potreba za zaštitom međunarodnih odnosa, interesi zaštićeni tim iznimkama ne mogu se poništiti.

18. Ombudsmanova ocjena u pogledu toga bi li otkrivanje dokumenta ugrozilo međunarodne



odnose [6] [Poveznica] podrazumijeva utvrđivanje je li „razumno predvidljivo” da bi informacije, ako budu objavljene u trenutku podnošenja zahtjeva, ugrozile odnose s trećim zemljama.

19. Na sastanku predstavnika Vijeća i istražnog tima Europskog ombudsmana Vijeće je pružilo dodatne informacije o međunarodnom kontekstu u kojem su dokumenti sastavljeni. Te su informacije omogućile istražnom timu Ombudsmana, koji je imao priliku pažljivo pročitati tražene dokumente, da cijeni osjetljivost sadržaja dokumenata. Konkretno, s obzirom na ta objašnjenja i pažljiv pregled sadržaja dokumenata, Ombudsman je zaključio da je barem razumno predvidljivo da bi objavljivanje dokumenata ugrozilo međunarodne odnose.

20. Pri donošenju tog zaključka i bez potrebe za upućivanjem na sadržaj dokumenta ili detaljne kontekstualne informacije koje je dostavilo Vijeće, ombudsmanica napominje da se pregovori odnose na ključni strateški interes, odnosno na opskrbu energijom i sigurnost energije. Za EU, njegove države članice i njezine građane od ključne je važnosti da se institucije u takvim pregovorima ni na koji način ne potkopavaju objavljivanjem osjetljivih dokumenata u kritičnom trenutku. Ombudsmanica tu situaciju suprotstavlja pregovorima čiji je cilj sklapanje općih trgovinskih sporazuma, u kojima je visok stupanj transparentnosti primjeren [7] [Poveznica].

21. Budući da se valjano pozivalo na iznimku u pogledu zaštite međunarodnih odnosa, Ombudsman u ovoj Odluci nije preispitao primjenu drugih dviju iznimaka.

22. Kad je riječ o činjenici da je Komisija objavila priopćenje za medije o slanju preporuke Vijeću, ombudsmanica napominje da je priopćenje za medije opće prirode. Nakon što je proučio tražene dokumente, ombudsmanica napominje da je njihov sadržaj mnogo detaljniji od priopćenja za medije Komisije. Ombudsmanica također napominje da, iako su određene bitne informacije sadržane u priopćenju za medije, priopćenje za medije ne sadržava doslovne izvatke iz traženog dokumenta. Umjesto toga, priopćenje za medije predstavlja opći sažetak nekih informacija sadržanih u traženim dokumentima. Objava priopćenja za medije stoga ne znači da se djelomičan pristup može dati samo objavljivanjem određenih izvadaka iz zatraženih dokumenata.

23. Ombudsmanica uviđa da se transparentnost ne postiže samo javnim pristupom dokumentima, već i proaktivnim objavljivanjem informacija, primjerice putem priopćenja za medije. Stoga je Komisijina objava njezina priopćenja za medije pridonijela osiguravanju određenog stupnja transparentnosti u vezi s tekućim pregovorima s Rusijom o plinovodu.

24. Međutim, ombudsmanica priznaje da se projekt Sjeverni tok 2 pokazao vrlo kontroverznim te da je odgovarajući demokratski i javni nadzor nad projektom od ključne važnosti.

Zaključak

Na temelju istrage ombudsmanica zaključuje ovaj predmet sljedećim zaključkom:

U ovom slučaju nije bilo nepravilnosti u postupanju Vijeća.



Podnositelj pritužbe i Vijeće bit će obaviješteni o toj odluci .

Emily O'Reilly

Europski ombudsman

Strasbourg, 27. ožujka 2020.

[1] [Poveznica]<https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/126137> [Poveznica]

[2] [Poveznica] Uredba 1049/2001 o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, dostupna na:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049> [Poveznica].

[3] [Poveznica] Na temelju Ugovora o energetskej povelji (ECT) protiv izmijenjene Direktive EU-a o plinu (Direktiva (EU) 2019/692 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o izmjeni Direktive 2009/73/EZ o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina (Tekst značajan za EGP) i mjera EU-a u vezi s tom direktivom.

[4] [Poveznica] Vijeće je Ombudsmanu dostavilo dodatne pojedinosti o tom pitanju, koje je povjerljive prirode.

[5] [Poveznica] „Komisija od država članica traži mandat za pregovore s Rusijom o sporazumu o Sjevernom toku 2”, vidjeti: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1571 [Poveznica].

[6] [Poveznica] Članak 4. stavak 1. Uredbe 1049/2001.

[7] [Poveznica] Vidjeti, na primjer, Odluku Ombudsmana o zatvaranju istrage na vlastitu inicijativu o naporima Europske komisije da pregovore o Transatlantskom partnerstvu za trgovinu i ulaganja („TTIP”) učini transparentnima i dostupnim javnosti:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/58668>