

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].

Preporuka o odbijanju Europske komisije da omogući javni pristup tekstualnim porukama koje su razmijenili predsjednica Komisije i glavni izvršni direktor farmaceutskog poduzeća o kupnji cjepiva protiv bolesti COVID-19 (predmet 1316/2021/MIG)

Preporuka

Služaj 1316/2021/MIG - Otvoren 16/09/2021 - Preporuka o 26/01/2022 - Odluka donesena 12/07/2022 - Predmetna institucija Europska komisija (Utvrđena nepravilnost u postupanju)

Podnositelj pritužbe zatražio je od Europske komisije javni pristup tekstualnim porukama i drugim dokumentima koji se odnose na rasprave predsjednice Komisije i glavnog izvršnog direktora farmaceutskog poduzeća o kupnji cjepiva protiv bolesti COVID-19. Komisija je priopćila da ne može omogućiti pristup tekstualnim porukama jer nije zabilježena nijedna takva poruka.

U okviru istrage Ombudsmana pokazalo se da Komisija ne smatra da tekstualne poruke općenito potpadaju pod njezine interne kriterije za bilježenje dokumenata zbog navodno „kratkotrajne” prirode njihova sadržaja. Postupajući po tom zahtjevu, zatražio je od osobnog ureda predsjednika Komisije (kabineta) da utvrdi samo dokumente koji ispunjavaju njegove kriterije bilježenja. Kao takav, osobni ured predsjednika Komisije nije pokušao identificirati tekstualne poruke te Komisija stoga nije procijenila treba li takve tekstualne poruke otkriti.

Ombudsmanica smatra da to predstavlja nepravilnost u postupanju. Kako bi se to riješilo, preporučila je Komisiji da od osobnog ureda predsjednice Komisije zatraži ponovno pretraživanje relevantnih tekstualnih poruka, jasno navodeći da pretraživanje ne bi trebalo biti ograničeno na registrirane dokumente ili dokumente koji ispunjavaju kriterije za evidentiranje. Ako se naknadno utvrde tekstualne poruke, Komisija bi u skladu s Uredbom 1049/2001 trebala procijeniti može li se podnositelju pritužbe odobriti javni pristup tim porukama.



Sastavljeno u skladu s člankom 4. stavkom 1. Statuta Europskog ombudsmana [1]

Kontekst pritužbe

1. U travnju 2021. New York Times objavio je članak [2] u kojem je izvijestio da su predsjednik Komisije i glavni izvršni direktor farmaceutskog poduzeća razmijenili tekstove i pozive povezane s nabavom cjepiva protiv bolesti COVID-19 te da je „*osobna diplomacija [bila] odigrala veliku ulogu u dogovoru, koji treba dovršiti [tog] tjedna, u kojem će [EU] zadržati 1,8 milijardi doza (...)*”.
2. **Novinar podnositelj pritužbe zatražio je** 4. svibnja 2021. od Komisije javni pristup [3] „*vanjskim porukama i drugim dokumentima koji se odnose na razmjenu između [predsjednika Komisije] i [glavnog izvršnog direktora]*” navedenoj u članku New York Timesa.
3. **Komisija** je utvrdila da su tri dokumenta obuhvaćena područjem primjene zahtjeva podnositelja pritužbe: e-poštu, pismo i priopćenje za medije. Omogućio je podnositelju pritužbe širok pristup tim dokumentima, prikrivajući samo ograničene osobne podatke.
4. **Podnositelj pritužbe zatražio je** 28. svibnja 2021. od Komisije da preispita svoju odluku (podnošenjem „ponovnog zahtjeva”). Konkretno, podnositelj pritužbe osporio je činjenicu da Komisija nije identificirala tekstualne poruke.
5. Komisija je u srpnju 2021. donijela potvrđujuću odluku. Navela je da je ponovno provela temeljitu pretragu i potvrdila da ne posjeduje nikakve dodatne dokumente koji bi odgovarali zahtjevu podnositelja pritužbe za pristup.
6. Nezadovoljan odgovorom Komisije, podnositelj pritužbe obratio se Europskom ombudsmanu.

Istraga

7. Ombudsmanica je u rujnu 2021. pokrenula istragu zbog zabrinutosti podnositelja pritužbe da Komisija nije utvrdila ni otkrila tekstualne poruke kojima traži pristup.
8. Tijekom istrage istražni tim Europskog ombudsmana sastao se s predstavnicima Komisije kako bi dobio dodatne informacije o predmetu. Nakon toga istražni tim sastavio je izvješće sa sastanka (dostupno u nastavku) [4] koje je podijeljeno s podnositeljem pritužbe koji je zatim dostavio svoje primjedbe. Istražni tim Ombudsmana pregledao je i dokumente u kojima se detaljno navodi kako je Komisija postupila sa zahtjevom za javni pristup.

Izneseni argumenti

9. Podnositelj pritužbe u biti je naveo da bi se tekstualne poruke trebale smatrati dokumentima



u skladu s pravilima EU-a o javnom pristupu dokumentima. Podnositelj pritužbe napomenuo je da Komisija nije objavila postoje li ili jesu li postojale predmetne tekstualne poruke. S obzirom na članak New York Timesa, smatrao je vjerojatnim da su se sporne razmjene doista dogodile. Stoga je tvrdio da Komisija nije identificirala sve dokumente koji su obuhvaćeni njegovim zahtjevom za pristup.

10. Komisija je u svojem odgovoru navela da se pravo na javni pristup primjenjuje samo na postojeće dokumente u posjedu institucije. Komisija je također izjavila da *„nije obvezna čuvati svaki dokument“*. Komisija je uputila na svoju odluku o vođenju evidencije u kojoj se navodi da se *„[d]okumenti registriraju ako sadržavaju važne informacije koje nisu kratkotrajne ili ako mogu uključivati djelovanje ili daljnje postupanje Komisije ili jedne od njezinih službi“*. Komisija je zauzela stajalište da je *„tekstualna poruka ili druga vrsta trenutačne razmjene poruka po svojoj prirodi kratkotrajan dokument koji u načelu ne sadržava važne informacije o pitanjima povezanim s politikama, aktivnostima i odlukama Komisije te se stoga obično ne smatra dokumentom koji ispunjava kriterije za registraciju. U tom bi pogledu Komisijina politika vođenja evidencije u načelu isključivala trenutačnu razmjenu poruka.“*

11. Tijekom sastanka s istražnim timom Ombudsmana Komisija je izjavila da do danas nije zabilježila tekstualne poruke u svojem sustavu za upravljanje dokumentima. To je logično s obzirom na to da su tekstovi obično kratkog vijeka i da se ne upotrebljavaju u formalnom donošenju odluka Komisije te da ne obvezuju instituciju.

12. Komisija je također navela da se njezino osoblje koje se bavilo zahtjevom podnositelja pritužbe savjetovalo s osobnim uredom predsjednika (kabinet), koji je potvrdio da ne postoje dodatni dokumenti koji ispunjavaju Komisijine interne kriterije za bilježenje.

13. U svojim primjedbama na izvješće sa sastanka podnositelj pritužbe napomenuo je da je i dalje nejasno postoje li relevantne tekstualne poruke, jesu li takve tekstualne poruke izbrisane ili nikad nisu postojale.

Procjena Europskog ombudsmana na temelju koje se daje preporuka

14. Ombudsmanica smatra da je jasno da su tekstualne poruke obuhvaćene područjem primjene prava EU-a o javnom pristupu dokumentima (Uredba 1049/2001) [5] . Prema Uredbi, dokument je: *„svaki sadržaj bez obzira na medij (pisan na papiru ili pohranjen u elektroničkom obliku ili kao zvučni, vizualni ili audiovizualni zapis) koji se odnosi na pitanja koja se odnose na politike, aktivnosti i odluke iz područja nadležnosti institucije“*. [6]

15. Jednako je jasno da se Uredba 1049/2001 primjenjuje na **sve** dokumente u posjedu institucije EU-a, to jest na *„dokumente koje je ona sastavila ili zaprimila i koje posjeduje, u svim područjima djelovanja Europske unije“* [7].

16. Iz te formulacije jasno proizlazi da odlučujući element dokumenta nije njegov medij. Nije



relevantno ni je li dokument registriran u sustavu institucije za upravljanje dokumentima. Bitan je *sadržaj* dokumenta i odnosi li se on na „*politike, aktivnosti i odluke*” za koje je institucija odgovorna. Kad je riječ o postojanju sadržaja, sudovi EU-a utvrdili su da se definicija dokumenta, za potrebe Uredbe 1049/2001, u osnovi temelji na sadržaju koji se može „*spremiti, kopirati ili pregledati nakon što je generiran*” [8]. Tekstualne poruke stoga su dokumenti i javnost može zatražiti pristup njima ako se odnose na rad institucije i ako ih institucija posjeduje. [9]

17. Za potrebe definicije „dokumenta” u skladu s Uredbom 1049/2001 pravno nije relevantno jesu li tekstualne poruke naknadno registrirane u sustavu predmetne institucije za upravljanje dokumentima. Registracija dokumenta *posljedica* je postojanja dokumenta, a ne *preduvjet* za njegovo postojanje.

18. Pitanje bi li trebalo registrirati tekstualne poruke važno je pitanje kojim se ombudsmanica bavi u svojoj aktualnoj strateškoj inicijativi (SI/4/2021/MIG) o načinu na koji institucije, tijela, uredi i agencije EU-a bilježe tekstualne i izravne poruke koje članovi osoblja šalju/primaju u svojem profesionalnom svojstvu. [10] Unos informacija u sustav institucije za upravljanje dokumentima uvelike olakšava javni pristup dokumentima jer institucijama olakšava pretraživanje i identifikaciju dokumenata. U sudskoj praksi EU-a prepoznata je dužnost institucija EU-a da sastavljaju i čuvaju dokumentaciju koja se odnosi na njihove aktivnosti te da to čine u najvećoj mogućoj mjeri te na neproizvoljan i predvidljiv način. [11]

19. Međutim, u ovom slučaju nije riječ o tome jesu li predmetne tekstualne poruke trebale biti ili jesu li bile zabilježene. Umjesto toga, predmet se odnosi na pitanje je li Komisija, ako se poruke odnose na rad Komisije i ako ih posjeduje, trebala odobriti javni pristup tim porukama. Način na koji je Komisija riješila to pitanje nije omogućio davanje odgovora na ta pitanja. Ombudsmanica smatra da je to predstavljalo **nepravilnost u postupanju** zbog razloga navedenih u nastavku.

20. Podnositelj pritužbe u svojem je zahtjevu za pristup jasno naveo da traži javni pristup razmjenama između predsjednika Komisije i glavnog izvršnog direktora farmaceutskog društva. Osvrnuo se na medijski članak koji se temeljio na intervjuu s predsjednicom Komisije u kojem je navodno izjavila da su se predmetne razmjene odvijale. Razmjene su se odvijale u kontekstu pregovora o ugovoru za nabavu cjepiva koji je kasnije sklopljen.

21. Pitanje jesu li tekstualne poruke bile dio formalnog postupka ili jesu li se na bilo koji način obvezale prema Komisiji može utjecati na to jesu li trebale biti registrirane u Komisijinu sustavu za upravljanje dokumentima, ali ne i na to jesu li obuhvaćene područjem primjene pravila o javnom pristupu.

22. U svojem zahtjevu kabinetu predsjednika za dokumente koji su obuhvaćeni zahtjevom podnositelja pritužbe za javni pristup Komisija je zatražila dokumente *koji ispunjavaju samo njezine interne kriterije za bilježenje*. Predsjednikov kabinet zatim je potvrdio da takvi dodatni dokumenti ne postoje. Unatoč izričitom zahtjevu podnositelja pritužbe za javni pristup „tekstualnim porukama”, Komisija nije pojasnila jesu li ti dokumenti stvarno postojali. Umjesto toga, tražila je samo dokumente za koje je vlada smatrala da ispunjavaju kriterije za bilježenje.



[5] Ombudsmanica prima na znanje nedavni odgovor Komisije na parlamentarno pitanje da tekstualne poruke nisu obuhvaćene pravilima EU-a o javnom pristupu dokumentima (Uredba 1049/2001). Vidjeti:

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2021-005139-ASW_EN.html. [Poveznica]

Zbog razloga navedenih u ovoj preporuci **ombudsmanica se ne slaže s tim tumačenjem zakona.**

[6] Članak 3. točka (a) Uredbe 1049/2001 (naknadno istaknuto).

[7] U skladu s člankom 2. stavkom 3. Uredbe 1049/2001.

[8] Presuda Općeg suda od 22. veljače 2015., *Breyer protiv Komisije*, T-188/12, točka 42.:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=162573&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=asc>
[Poveznica]

[9] Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) nedavno je objavila takve poruke nakon zahtjeva za javni pristup dokumentima u skladu s Uredbom 1049/2001:

<https://fragdenstaat.de/anfrage/whatsapp-nachrichten-an-die-libysche-kustenwache/>.
[Poveznica]

[10] Strateška inicijativa SI/4/2021/MIG o načinu na koji institucije, tijela, uredi i agencije EU-a bilježe tekstualne i izravne poruke koje članovi osoblja šalju/primaju u profesionalnom svojstvu:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/59322>. [Poveznica]

[11] Vidjeti presudu Prvostupanjskog suda od 26. travnja 2007., *WWF protiv Vijeća EU-a*, točka 61.:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=61308&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=asc>
[Poveznica]

[12] U tom je kontekstu relevantna procjena Europskog ombudsmana iz stavaka od 19. do 23. njegove odluke u predmetu 1050/2018/DL. Vidjeti:

<https://www.ombudsman.europa.eu/da/decision/en/127386>. [Poveznica]