

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 o odbijanju Vijeća EU-a da odobri javni pristup dokumentima o neformalnim dogovorima sa zemljama izvan EU-a o vraćanju migranata (sporazumi o ponovnom prihvatu) (predmet 815/2022/MIG)

Odluka

Slučaj 815/2022/MIG - Otvoren 02/05/2022 - Odluka donesena 01/09/2022 - Predmetna institucija Vijeće Europske unije (Nije utvrđen nepravilan rad uprave) |

Predmet se odnosio na zahtjev dvaju istraživača za javni pristup dokumentima povezanim s neformalnim sporazumima o vraćanju i ponovnom prihvatu nezakonitih migranata koje je EU sklopio sa šest zemalja izvan EU-a. Vijeće EU-a je odbilo dati pristup, tvrdeći da bi otkrivanje informacija moglo ugroziti međunarodne odnose.

Istražni tim Ombudsmana pregledao je predmetne dokumente i od Vijeća dobio dodatna objašnjenja, uključujući povjerljive informacije. Na temelju toga te uzimajući u obzir široke diskrecijske ovlasti institucija EU-a kad smatraju da je javni interes u pogledu međunarodnih odnosa ugrožen, Ombudsman je utvrdio da odluka Vijeća o odbijanju davanja pristupa nije bila očito pogrešna. S obzirom na to da se predmetni javni interes ne može zamijeniti drugim javnim interesom koji se smatra važnijim, Ombudsman je zaključio predmet jer nije utvrdio nepravilnosti u postupanju. S druge strane, potrebno je uložiti maksimalan napor da se uvjeri javnost kako se temeljna prava migranata poštuju i da su u tom procesu uspostavljene odgovarajuće zaštitne mjere.

Kontekst pritužbe

1. EU i njegove države članice uspostavili su zajednička pravila [1] za upravljanje vraćanjem nezakonitih migranata u njihovu zemlju podrijetla. U tom kontekstu EU surađuje sa zemljama podrijetla nezakonitih migranata putem sporazuma o ponovnom prihvatu. Riječ je o pravno



obvezujućim sporazumima kojima se utvrđuju obveze i postupci za obje strane u pogledu ponovnog prihvata migranata koji nemaju pravo boravka u EU-u.

2. Budući da su se neke treće zemlje činile nesklonima sklapanju službenog sporazuma o ponovnom prihvatu, EU je 2016. započeo pregovore o neformalnim, neobvezujućim „dogovorima” za vraćanje i ponovni prihvati sa zemljama koje nisu članice EU-a. Od tada je EU sklopio šest takvih dogovora. [2]

3. U razdoblju od veljače do travnja 2021. podnositelji pritužbe, dva istraživača, uputili su Vijeću niz zahtjeva [3] za javni pristup dokumentima u vezi s tim neformalnim dogovorima o ponovnom prihvatu. Podnositelji pritužbe zatražili su pristup dogovorima i dokumentima povezanim s pregovorima koji su ih vodili.

4. Vijeće je utvrdilo da su 42 dokumenta obuhvaćena područjem primjene zahtjeva za pristup podnositelja pritužbe. Podnositeljima pritužbe omogućio je pristup 21 dokumentu u cijelosti i trima dokumentima djelomično te je odbio omogućiti pristup preostalih 18 dokumenata (uključujući sedam klasificiranih dokumenata). Pri odbijanju pristupa Vijeće se pozvalo na potrebu zaštite javnog interesa u pogledu međunarodnih odnosa. [4]

5. Podnositelji pritužbe osporavali su odbijanje Vijeća da odobri pristup (dijelima) 21 predmetnog dokumenta (podnošenjem „potvrđnih zahtjeva”).

6. Od svibnja do srpnja 2021. Vijeće je donijelo pet ponovnih odluka u kojima je potvrdilo svoje odbijanje pristupa.

7. Nezadovoljni tim ishodom, podnositelji pritužbi obratili su se Ombudsmanu u travnju 2022.

8. U svojoj pritužbi Ombudsmanu podnositelji pritužbi izrazili su zabrinutost i zbog nedovoljne uključenosti Europskog parlamenta u postupak sklapanja neformalnih sporazuma o ponovnom prihvatu i zbog nedostatka transparentnosti tih sporazuma – u usporedbi s formalnim sporazumima o ponovnom prihvatu, u kojima je potrebno sudjelovanje Parlamenta i koji se objavljuju u Službenom listu EU-a.

Istraga

9. Ombudsmanica je pokrenula istragu o odbijanju Vijeća da omogući javni pristup (dijelovima) 21 spornog dokumenta.

10. Tijekom istrage istražni tim Ombudsmana pregledao je sporne dokumente i održao sastanak s predstavnicima Vijeća kako bi dobio dodatne informacije o kontekstu dokumenata i o detaljnim razlozima odbijanja pristupa. Ombudsman je zatim podijelio izvješće [5] o tom sastanku s podnositeljima pritužbi te je potom primio primjedbe podnositelja pritužbe. Tijekom sastanka istražni tim također je dobio informacije koje je Vijeće smatralo povjerljivima i koje se nisu mogle priopćiti podnositeljima pritužbe.



Izneseni argumenti

11. Vijeće je u svojim ponovnim odlukama tvrdilo da bi se otkrivanjem podataka otkrili strateški ciljevi EU-a u području ponovnog prihvata i različiti pristupi koje primjenjuje s različitim zemljama, čime bi se ugrozili tekući i budući pregovori sa zemljama koje nisu članice EU-a u tom području.

12. Vijeće je također smatralo da bi se otkrivanjem podataka naštetilo ozračju povjerenja dotičnih zemalja koje nisu članice EU-a, čime bi se oslabilo pregovaračko stajalište EU-a i utjecalo na spremnost zemalja koje nisu članice EU-a da surađuju u trenutačnoj provedbi sklopljenih aranžmana. Vijeće je dodalo da dogovori o ponovnom prihvatu nisu obvezujuće prirode, što znači da njihova provedba uvelike ovisi o trenutačnoj suradnji zemalja koje nisu članice EU-a. Nisu statične, ali se mogu prilagoditi tijekom vremena, uz savjetovanje s dotičnom zemljom koja nije članica EU-a.

13. Podnositelji pritužbe tvrdili su da je Vijeće preširoko primijenilo iznimku za zaštitu javnog interesa u pogledu međunarodnih odnosa, s obzirom na to da su druge institucije Unije već objavile dva sporna aranžmana. Kritizirali su činjenicu da Vijeće nije razmotrilo moguću štetu od otkrivanja javnom interesu u jasnom vremenskom okviru ni mogućnost ponovne procjene rizika od štete u kasnijoj fazi.

14. Podnositelji pritužbe također su tvrdili da je Vijeće trebalo smatrati da su sporni dokumenti zakonodavne prirode i da stoga zahtijevaju veći stupanj transparentnosti [6] .

15. Podnositelji pritužbe izjavili su da je Vijeće omogućilo pristup samo besmislenim dijelovima dokumenata koji ne omogućuju materijalno razumijevanje dogovora.

16. Podnositelji pritužbe tvrdili su da je Vijeće odbilo pristup nekim dokumentima samo na temelju njihova uvrštenja na popis kao klasificiranih dokumenata, što, prema njihovu mišljenju, nije u skladu sa zakonodavstvom EU-a o javnom pristupu dokumentima (Uredba 1049/2001).

17. Naposljetku, podnositelji pritužbe izjavili su da su neki dokumenti već u javnoj domeni, tako da je šteta, koju je Vijeće pokušalo spriječiti, već bila učinjena.

18. Vijeće je izjavilo da je stopa vraćanja migranata bez zakonskog prava na boravak u EU-u u državama članicama EU-a niska i da se posljednjih godina čak smanjila. Razlozi za to su, *među ostalim* , da su vraćanje i ponovni prihvati vrlo osjetljivo područje i da predmetne zemlje koje nisu članice EU-a ne surađuju. Sklapanje sporazuma o ponovnom prihvatu stoga je ključno za osiguravanje učinkovitog vraćanja.

19. Vijeće je navelo da neki od spornih dokumenata potječu od Europske komisije i Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD). Provedeno je savjetovanje s objema institucijama u vezi s odgovarajućim dokumentima te su se protivile otkrivanju, pozivajući se na iznimku za zaštitu



međunarodnih odnosa.

20. Kad je riječ o dvama neformalnim dogovorima koje su objavili ESVD i Komisija (sporazum između EU-a i Afganistana te dogovor između EU-a i Bangladeša), Vijeće je izjavilo da nije svjesno razloga zbog kojih su otkriveni.

Procjena Europskog ombudsmana

21. Institucije Unije raspolažu širokom marginom prosudbe pri utvrđivanju bi li otkrivanje dokumenta ugrozilo bilo koji javni interes zaštićen člankom 4. stavkom 1. točkom (a) Uredbe 1049/2001, kao što je zaštita međunarodnih odnosa [7] .

22. Kao takva, Ombudsmanovom istragom nastojalo se utvrditi postoji li očita pogreška u ocjeni Vijeća na kojoj je temeljilo svoje odluke o uskraćivanju pristupa dokumentima za koje je utvrdio da su obuhvaćeni područjem primjene zahtjeva podnositelja pritužbe.

23. U tu je svrhu istražni tim Ombudsmana pregledao dokumente i dobio dodatna objašnjenja od Vijeća, uključujući informacije koje Vijeće smatra povjerljivima i koje se nisu mogle podijeliti s podnositeljima pritužbi kako se ne bi ugrozio sam interes koji Vijeće želi zaštititi. Na temelju tih informacija ombudsmanica smatra da Vijeće nije očito pogrešno smatralo da bi otkrivanje spornih dokumenata moglo ugroziti javni interes u pogledu međunarodnih odnosa Unije i država članica.

24. Konkretno, nakon što je pregledao sadržaj dokumenata, Ombudsman može, na primjer, provjeriti je li EU primijenio diferencirani pristup prema različitim predmetnim zemljama. Ombudsmanica stoga smatra da je stajalište Vijeća razumno da bi se otkrivanjem pojedinosti pregovora i dogovora ugrozilo pregovaračko stajalište EU-a u tekućim i budućim pregovorima te da bi se time ugrozila spremnost zemalja povratka na suradnju.

25. Osim toga, kad je riječ o mogućim budućim pregovorima, Vijeće može ocijeniti moguću štetu koju bi otkrivanje moglo prouzročiti tek u trenutku kada se bavi zahtjevom za pristup. Međutim, to ne znači da će se navedena šteta ostvariti odmah nakon što se omogući pristup. To bi se moglo dogoditi u kasnijoj fazi, na primjer, kada EU na neki budući datum započne pregovore s drugom zemljom koja nije članica EU-a. Ako bi Vijeće sada objavilo dokumente, ta bi se šteta mogla ostvariti na početku tih budućih pregovora.

26. Što se tiče činjenice da su neki dokumenti možda već objavljeni (neovlašteni ili ne), to nije relevantno za vlastitu ocjenu Vijeća. Ombudsmanica smatra razumnim da bi se otkrivanje dokumenta od strane Vijeća moglo smatrati kršenjem povjerenja dotične zemlje koja nije članica EU-a, čime bi se ugrozili međunarodni odnosi s tom zemljom.

27. Ombudsmanica također napominje da je Vijeće pojedinačno ocijenilo predmetne klasificirane dokumente i da je navelo konkretne razloge zbog kojih se svaki od tih dokumenata nije mogao otkriti. S obzirom na osjetljivu prirodu informacija sadržanih u spornim dokumentima,



ombudsmanica također smatra da je Vijeće podnositeljima pritužbe pružilo dovoljno obrazloženja za svoju odluku o odbijanju pristupa.

28. Javni interesi zaštićeni člankom 4. stavkom 1. točkom (a) Uredbe 1049/2001 ne mogu se zamijeniti drugim javnim interesom koji se smatra važnijim. To znači da, ako institucija smatra da bi otkrivanje bilo kojeg od tih interesa moglo ugroziti, ona mora odbiti dati pristup. Stoga, iako su podnositelji pritužbe izrazili valjanu zabrinutost, njihovi argumenti u pogledu mogućeg prevladavajućeg javnog interesa za otkrivanje nisu se mogli uzeti u obzir.

29. Isto vrijedi i za prirodu spornih dokumenata. Međutim, ombudsmanica ističe da se dokument o kojem je riječ u predmetu pred sudovima Unije na koji se pozivaju podnositelji pritužbe odnosio na međunarodni sporazum i stoga na sporazum s pravno obvezujućim učinkom. Međutim, sporni dokumenti nisu obvezujući, što proizlazi iz njihova sadržaja.

30. S obzirom na sve navedeno, ombudsmanica smatra da je Vijeće opravdano odbilo odobriti javni pristup spornim dokumentima. Međutim, kao što je ombudsmanica imala priliku istaknuti u svojoj odluci od istog dana zaključnog predmeta 1271/2022/MIG, potrebno je uložiti sve napore kako bi se javnost uvjerila da se temeljna prava migranata poštuju i da su u tom procesu uspostavljene odgovarajuće zaštitne mjere.

Zaključak

Na temelju istrage ombudsmanica zaključuje ovaj predmet sljedećim zaključkom:

Vijeće Unije nije počinilo nepravilnosti u pogledu odbijanja pristupa spornim dokumentima.

Podnositelji pritužbe i Vijeće EU-a bit će obaviješteni o toj odluci .

Europska ombudsmanica Emily O'Reilly

Strasbourg, 1. rujna 2022.

[1] Direktiva 2008/115/EZ od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom („Direktiva o vraćanju”): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32008L0115&qid=1606153913679> [Poveznica].

[2] S Afganistanom, Bangladešom, Etiopijom, Gambijom, Gvinejom i Obalom Bjelokosti.



[3] U skladu s Uredbom 1049/2001 o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049> [Poveznica].

[4] U skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (a) trećom alinejom Uredbe 1049/2001.

[5] Izvješće sa sastanka dostupno je na:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/inspection-report/en/159838> [Poveznica].

[6] Podnositelji pritužbe uputili su se na presudu Općeg suda od 4. svibnja 2012., *In 't Veld protiv Vijeća*, T-529/09, točka 89.:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62009TJ0529&qid=1661340482177>
[Poveznica].

[7] Vidjeti, primjerice, presudu Općeg suda od 11. srpnja 2018., *ClientEarth protiv Komisije*, T-644/16:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=203913&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir>
[Poveznica].