

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 Europske komisije da odobri javni pristup neformalnom dogovoru s Gambijom o vraćanju migranata (predmet 1271/2022/MIG)

Odluka

Slučaj 1271/2022/MIG - Otvoren 15/07/2022 - Odluka donesena 01/09/2022 - Predmetna institucija Europska komisija (Nije utvrđen nepravilan rad uprave) |

Predmet se odnosio na zahtjev za javni pristup dokumentima povezanim s neformalnim sporazumom o vraćanju i ponovnom prihvatu nezakonitih migranata koji je EU sklopio s Gambijom. Komisija je odbila pristup tvrdeći da bi otkrivanje moglo ugroziti međunarodne odnose.

Istražni tim Ombudsmana pregledao je sporni dokument kao i, u kontekstu paralelne istrage, pet sličnih sporazuma s drugim zemljama koje nisu članice EU-a i povezane dokumente. Na temelju tih inspekcija i uzimajući u obzir široku marginu prosudbe koju institucije EU-a imaju kada smatraju da je javni interes u pogledu međunarodnih odnosa ugrožen, Ombudsman je utvrdio da odluka Komisije o odbijanju pristupa nije očito pogrešna. S obzirom na to da javni interes o kojem je riječ ne može biti zamijenjen drugim javnim interesom koji se smatra važnijim, Ombudsman je zaključio predmet i utvrdio da nema nepravilnosti u postupanju. Međutim, napomenula je da je potrebno uložiti sve napore kako bi se javnost uvjerila da su temeljna prava migranata dovoljno zaštićena 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 se neke treće zemlje nisu sklone sklapanju službenog sporazuma o ponovnom prihvatu, EU je 2016. započeo pregovore s trećim zemljama o neformalnim, neobvezujućim „dogovorima” za vraćanje i ponovni prihvati. Od tada je EU sklopio šest takvih dogovora. [2]

3. U ožujku 2021. podnositelj pritužbe Europskoj komisiji podnio je zahtjev [3] za javni pristup neformalnom sporazumu EU-a o ponovnom prihvatu s Gambijom.

4. **Komisija** je odbila odobriti pristup traženom dokumentu na temelju potrebe za zaštitom javnog interesa u pogledu međunarodnih odnosa [4]. Komisija je tvrdila da bi se otkrivanjem ugrozili odnosi između EU-a i njegovih država članica s Gambijom te da bi se ugrozili mogući budući pregovori o sličnim sporazumima s ostalim trećim zemljama.

5. U travnju 2021. podnositelj pritužbe zatražio je od Komisije da preispita svoju odluku o odbijanju pristupa (podnošenjem „potvrdnog zahtjeva”) i da objavi barem dijelove dogovora.

6. **Komisija je u rujnu 2021. potvrdila svoju odluku o odbijanju pristupa.**

7. Nezadovoljan, podnositelj pritužbe obratio se Ombudsmanu u srpnju 2022.

Istraga

8. Ombudsmanica je pokrenula istragu o odluci Komisije da odbije javni pristup neformalnom dogovoru o vraćanju i ponovnom prihvatu migranata između EU-a i Gambije.

9. Tijekom istrage istražni tim Ombudsmana provjerio je sporni aranžman. Ombudsmanica je Komisiji dala i priliku da iznese dodatna stajališta, ali ih nije primila.

10. U usporednoj istrazi [5] o Vijeću EU-a istražni tim Ombudsmana preispitao je i sve neformalne sporazume o ponovnom prihvatu koje je EU sklopio od 2016. te niz dokumenata povezanih s pregovorima koji su doveli do njih.

Izneseni argumenti

11. U biti, **podnositelj pritužbe** tvrdio je da se zbog konteksta i okolnosti dogovora i ponašanja njegovih stranaka mora pretpostaviti da bi sporazum trebao biti pravno obvezujući. Stoga bi ga trebalo objaviti u Službenom listu EU-a.

12. Podnositelj pritužbe također je tvrdio da se ovdje ne može primijeniti iznimka za zaštitu javnog interesa u pogledu međunarodnih odnosa. Navela je da Komisija tvrdi da je sporni aranžman samo postupovne prirode. Međutim, prema njezinu mišljenju, samo materijalni



sporazum mogao bi opravdati primjenu iznimke na koju se poziva.

13. Osim toga, podnositelj pritužbe smatrao je da je javni interes u pogledu međunarodnih odnosa trebalo odvagati u odnosu na potrebu za dostatnom zaštitom temeljnih prava migranata te je izrazio zabrinutost zbog mogućeg nedostatka takvih zaštitnih mjera. Podnositelj pritužbe dodao je da bi se otkrivanjem dogovora ojačala legitimnost mjera koje je poduzeo EU.

14. Komisija je navela da je sporni aranžman sklopljen na temelju članka 17. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju EU-a i da nije namijenjen stvaranju pravnih obveza. Umjesto toga, *„uspostavila je strukturiran i predvidljiv mehanizam suradnje (...) za vraćanje vlastitih državljana. Sadržava praktične informacije o postupku vraćanja i ponovnog prihvata, kao što su opis primjenjivih koraka i rokova za identifikaciju državljana trećih zemalja koji nezakonito borave u EU-u, izdavanje putnih isprava i organizacijski aspekti operacija vraćanja.”*

15. Komisija je tvrdila da je suradnja Gambije bila dobrovoljna i politički vrlo osjetljiva te da, zbog neobvezujuće prirode aranžmana, njegova provedba ovisi o spremnosti gambijskih vlasti da slijede dogovorene prakse.

16. Komisija je zaključila da bi otkrivanje moglo dovesti do ozbiljnog i štetnog gubitka povjerenja u odnose s Gambijom u pogledu područja ponovnog prihvata i šire. Komisija je dodala da je taj rizik stvaran. Na primjer, u prošlosti je druga zemlja odbila dovršiti i provesti sličan aranžman nakon što je javnost postala svjesna pregovora koji su u tijeku.

17. Naposljetku, Komisija je tvrdila da bi otkrivanje moglo ugroziti pregovaračko stajalište EU-a u odnosu na druge sporazume o ponovnom prihvatu.

Procjena Europskog ombudsmana

18. Institucije Unije raspolažu širokom marginom prosudbe pri utvrđivanju bi li otkrivanje dokumenta ugrozilo bilo koji javni interes zaštićen člankom 4. stavkom 1. točkom (a) zakonodavstva EU-a o javnom pristupu dokumentima (Uredba 1049/2001), kao što je zaštita međunarodnih odnosa [6] .

19. Kao takva, Ombudsmanovom istragom nastojalo se utvrditi postoji li očita pogreška u Komisijinoj ocjeni na kojoj je temeljila svoju odluku o odbijanju pristupa predmetnom sporazumu o ponovnom prihvatu.

20. U tu je svrhu istražni tim Ombudsmana pregledao dokument. Zbog paralelne istrage [7] istražni tim mogao bi usporediti i sadržaj predmetnog dogovora s drugim neformalnim dogovorima o ponovnom prihvatu koje je EU sklopio. Na temelju informacija dobivenih tijekom tih inspekcija Ombudsman smatra da nije bilo očito pogrešno da Komisija smatra da bi otkrivanje moglo ugroziti javni interes u pogledu međunarodnih odnosa.

21. Konkretno, nakon što je preispitao sadržaj sporazuma o ponovnom prihvatu, ombudsmanica



je primjerice potvrdila da je EU zauzeo diferencirani pristup prema različitim predmetnim zemljama vraćanja. Ombudsmanica stoga smatra da je stajalište Komisije razumno da bi se otkrivanjem ugrozilo pregovaračko stajalište EU-a u tekućim i budućim pregovorima te da bi se time ugrozila spremnost zemalja povratka na suradnju.

22. S obzirom na osjetljivu prirodu informacija sadržanih u spornom aranžmanu, Ombudsman također smatra da je Komisija podnositelju pritužbe pružila odgovarajuće obrazloženje za svoju odluku o odbijanju pristupa.

23. 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 je podnositelj pritužbe izrazio veliku zabrinutost u pogledu temeljnih prava migranata, njezini argumenti u prilog postojanju prevladavajućeg javnog interesa za otkrivanje ne mogu se uzeti u obzir.

24. Isto vrijedi i za prirodu spornog dokumenta. Međutim, Ombudsman napominje da dogovor nije obvezujuće prirode, što je jasno iz njegova sadržaja.

25. S obzirom na sve navedeno, ombudsmanica smatra da je Komisija opravdano odbila odobriti javni pristup. S obzirom na zabrinutost podnositelja pritužbe (vidi odlomak 13.), potrebno je uložiti sve napore kako bi se javnost uvjerila da su temeljna prava migranata dovoljno zaštićena i da su u tom procesu uspostavljene odgovarajuće zaštitne mjere.

Zaključak

Na temelju istrage ombudsmanica zaključuje ovaj predmet sljedećim zaključkom:

Nije bilo nepravilnosti u postupanju Europske komisije u pogledu odbijanja pristupa predmetnom neformalnom sporazumu o ponovnom prihvatu.

Podnositelj pritužbe i Komisija 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) Uredbe 1049/2001.

[5] Predmet 815/2022/MIG 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): <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/61589> [Poveznica].

[6] 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].

[7] Vidjeti bilješku 5.