

Prevod te strani je bil narejen s strojnim prevajanjem [Povezava]. Strojni prevodi lahko vsebujejo napake, ki bi lahko zmanjšale jasnost in natančnost, zato varuhinja človekovih pravic ne prevzema odgovornosti za kakršna koli odstopanja. Za najzanesljivejše informacije in pravno varnost glejte zgornjo povezavo z izvirno različico v jeziku angleščina. Za več informacij si ogledajte našo [jezikovno in prevajalsko politiko](#) [Povezava].

Priporočilo o zavrnitvi dostopa javnosti do besedilnih sporočil med predsednikom Komisije in izvršnim direktorjem farmacevtske družbe o nakupu cepiva proti covidu-19 s strani Evropske komisije (zadeva 1316/2021/MIG)

Priporočilo

Primer 1316/2021/MIG - **Preiskava uvedena dne** 16/09/2021 - **Priporočilo o** 26/01/2022 - **Odločba z dne** 12/07/2022 - **Zadevna institucija ali organ** Evropska komisija (Ugotovljene nepravilnosti) |

Pritožnik je Evropsko komisijo zaprosil za dostop javnosti do besedilnih sporočil in drugih dokumentov v zvezi z razpravami med predsednikom Komisije in izvršnim direktorjem farmacevtske družbe o nakupu cepiv proti covidu-19. Komisija je dejala, da ne more zagotoviti dostopa do besedilnih sporočil, saj ni bila zabeležena nobena taka sporočila.

V okviru preiskave varuha človekovih pravic se je izkazalo, da Komisija meni, da besedilna sporočila na splošno ne spadajo med njena notranja merila za snemanje dokumentov zaradi domnevno „kratkožive“ narave njihove vsebine. Pri obravnavi prošnje je prosila predsednico Komisije (kabinet), naj opredeli le dokumente, ki izpolnjujejo merila za evidentiranje. Osebna pisarna predsednika Komisije kot taka ni poskušala identificirati nobenega besedilnega sporočila, zato Komisija ni ocenila, ali bi bilo treba taka besedilna sporočila razkriti.

Varuh človekovih pravic meni, da je šlo za nepravilnost. V zvezi s tem je priporočila, naj Komisija zaprosi predsednico Komisije, naj ponovno poišče ustrezna besedilna sporočila, pri čemer je pojasnila, da iskanje ne bi smelo biti omejeno na registrirane dokumente ali dokumente, ki izpolnjujejo merila za evidentiranje. Če se pozneje ugotovijo morebitna besedilna sporočila, bi morala Komisija v skladu z Uredbo 1049/2001 oceniti, ali se pritožniku lahko odobri dostop javnosti do njih.

Sestavljeno v skladu s členom 4(1) Statuta evropskega varuha človekovih pravic [1]



Ozadje pritožbe

1. Aprila 2021 je New York Times objavil članek [2] , v katerem je poročal, da sta predsednik Komisije in izvršni direktor farmacevtske družbe izmenjala besedila in razpise v zvezi z javnim naročanjem cepiv proti covidu-19 ter da *je imela „ta osebna diplomacija pomembno vlogo pri dogovoru, ki bo končan [ta] teden, v katerem bo [EU] zaklenila 1,8 milijarde odmerkov (...)“* .

2. **Pritožnik** , novinar, je 4. maja 2021 Komisijo zaprosil za dostop javnosti [3] do *„t ext sporočil in drugih dokumentov v zvezi z izmenjavo med [predsednikom Komisije] in [izvršnim direktorjem]“* , navedenim v članku New York Times.

3. Komisija je opredelila tri dokumente, ki spadajo na področje uporabe pritožnikove zahteve: e-poštno sporočilo, pismo in sporočilo za javnost. Pritožniku je omogočila širok dostop do navedenih dokumentov, pri čemer je prikrila le omejene osebne podatke.

4. Pritožnik je 28. maja 2021 Komisijo zaprosil, naj ponovno pregleda svojo odločitev (z vložitvijo „potrdilne prošnje“). Pritožnik je zlasti ugovarjal, da Komisija ni opredelila besedilnih sporočil.

5. **Komisija** je julija 2021 izdala potrditveni sklep. Navedla je, da je izvedla obnovljeno temeljito preiskavo in potrdila, da nima dodatnih dokumentov, ki bi ustrezali pritožnikovi prošnji za dostop.

6. Nezadovoljen z odgovorom Komisije se je pritožnik obrnil na varuha človekovih pravic.

Preiskava

7. Varuhinja človekovih pravic je septembra 2021 začela preiskavo pritožnika, da Komisija ni opredelila in razkrila besedilnih sporočil, do katerih prosi za dostop.

8. Med preiskavo se je preiskovalna skupina varuha človekovih pravic sestala s predstavniki Komisije, da bi pridobila dodatne informacije o zadevi. Nato je preiskovalna skupina sestavila poročilo o sestanku (na voljo spodaj) [4] , ki ga je posredoval pritožniku, ki je nato predložil svoje pripombe. Preiskovalna skupina varuha človekovih pravic je pregledala tudi dokumente, v katerih je podrobno opisano, kako je Komisija obravnavala zahtevo za dostop javnosti.

Predstavljeni argumenti

9. Pritožnik je v bistvu dejal, da je treba besedilna sporočila obravnavati kot dokumente v skladu s pravili EU o dostopu javnosti do dokumentov. Pritožnik je ugotovil, da Komisija ni razkrila, ali zadevna besedilna sporočila obstajajo ali obstajajo. Glede na članek New York Timesa je menil,



da je verjetno, da so se zadevne izmenjave dejansko zgodile. Zato je trdil, da Komisija ni opredelila vseh dokumentov, ki spadajo na področje njegove prošnje za dostop.

10. Komisija je v repliki navedla, da pravica javnosti do dostopa velja le za obstoječe dokumente, ki jih ima institucija. Komisija je tudi izjavila, da „*ni dolžna ohraniti vsakega dokumenta*“. Komisija se je sklicevala na svoj sklep o upravljanju evidenc, ki določa, da se „*[d]okumenti registrirajo, če vsebujejo pomembne informacije, ki niso kratkotrajne, ali če lahko vključujejo ukrepanje ali nadaljnje ukrepanje Komisije ali ene od njenih služb*“. Komisija je menila, da je „*besedno sporočilo ali druga vrsta takojšnjega sporočanja po svoji naravi kratkotrajen dokument, ki načeloma ne vsebuje pomembnih informacij v zvezi z zadevami, ki se nanašajo na politike, dejavnosti in odločitve Komisije, zato se običajno ne šteje za dokument, ki izpolnjuje merila za registracijo. V zvezi s tem bi politika Komisije za vodenje evidenc načeloma izključila takojšnje sporočanje.*“

11. Na sestanku s preiskovalno skupino varuha človekovih pravic je Komisija dejala, da do zdaj v svojem sistemu za upravljanje dokumentov še ni zabeležila besedilnih sporočil. To je logično, saj so besedila običajno kratkotrajna in se ne uporabljajo pri formalnem odločanju Komisije in ne zavezujejo institucije.

12. Komisija je tudi navedla, da so se njeni uslužbenci, ki so obravnavali pritožnikovo zahtevo, posvetovali s predsednikovim kabinetom (kabinet), ki je potrdil, da ni dodatnih dokumentov, ki bi izpolnjevali notranja merila Komisije za evidentiranje.

13. Pritožnik je v svojih pripombah na poročilo o sestanku navedel, da še vedno ni jasno, ali obstajajo ustrezna besedilna sporočila, ali so bila takšna besedilna sporočila izbrisana ali nikoli obstajala.

Ocena varuha človekovih pravic, na podlagi katere je bilo pripravljeno priporočilo

14. Po mnenju varuha človekovih pravic je jasno, da besedilna sporočila spadajo na področje uporabe prava EU o dostopu javnosti do dokumentov (Uredba 1049/2001) [5]. V skladu z Uredbo je dokument: „**vse vsebine ne glede na medij** (napisano na papirju ali shranjeno v elektronski obliki ali kot zvočni, vizualni ali avdiovizualni zapis) v zvezi z zadevo, ki se nanaša na politike, dejavnosti in odločitve, ki spadajo na področje odgovornosti institucije“ [6]

15. Prav tako je jasno, da se Uredba 1049/2001 uporablja za **vse** dokumente, ki jih hrani institucija EU, to je „dokumente, ki jih pripravi ali prejme in so v njeni lasti, na vseh področjih delovanja Evropske unije“ [7].

16. Iz tega besedila je razvidno, da odločilni element dokumenta ni njegov medij. Prav tako ni pomembno, ali je bil dokument registriran v sistemu institucije za upravljanje dokumentov. Pomembna je vsebina dokumenta in ali se nanaša na „politike, dejavnosti in odločitve“, za katere je odgovorna institucija. V zvezi z obstojem vsebine so sodišča EU ugotovila, da



opredelitev dokumenta za namene Uredbe 1049/2001 v bistvu temelji na vsebini, ki *jo je mogoče „shraniti, kopirati ali iskati po tem, ko je bil ustvarjen“*. [8]. Besedilna sporočila so zato dokumenti in javnost lahko zahteva dostop do njih, če zadevajo delo institucije in če jih ima institucija. [9]

17. Vprašanje, ali so besedilna sporočila naknadno registrirana v sistemu upravljanja dokumentov zadevne institucije, pravno ni upoštevno za opredelitev „dokumenta“ v skladu z Uredbo 1049/2001. Registracija dokumenta je *posledica* obstoja dokumenta in ne *predpogoja* za njegov obstoj.

18. Vprašanje, ali bi bilo treba registrirati besedilna sporočila, je pomembno vprašanje, ki ga varuhinja človekovih pravic obravnava v svoji tekoči strateški pobudi (SI/4/2021/MIG) o tem, kako institucije, organi, uradi in agencije EU beležijo besedila in neposredna sporočila, ki jih uslužbenci pošljejo/prejmejo v svoji poklicni funkciji. [10] Zapis informacij v sistemu institucije za upravljanje dokumentov močno olajša javni dostop do dokumentov, saj institucijam olajša iskanje in identifikacijo dokumentov. Sodna praksa EU priznava, da so institucije Unije dolžne pripraviti in hraniti dokumentacijo, ki se nanaša na njihove dejavnosti, in to storiti, kolikor je to mogoče, na nesamovoljen in predvidljiv način [11].

19. Vendar v tej zadevi ne gre za to, ali bi morala biti zadevna besedilna sporočila zabeležena ali bi morala biti zabeležena. Nasprotno, zadeva se nanaša na vprašanje, ali bi morala Komisija, če se sporočila nanašajo na delo Komisije in če jih ima, omogočiti dostop javnosti do njih. S tem, kako je Komisija obravnavala to zadevo, ni bilo mogoče odgovoriti na ta vprašanja. Varuh človekovih pravic meni, da je šlo za **nepravilnost** iz spodaj navedenih razlogov.

20. Pritožnik je v prošnji za dostop jasno navedel, da je zaprosil za dostop javnosti do izmenjav med predsednikom Komisije in izvršnim direktorjem farmacevtske družbe. Omenil je članek o medijih, ki je temeljil na intervjuju s predsednico Komisije, v katerem je poročala, da so zadevne izmenjave potekale. Izmenjave so potekale v okviru pogajanj o pogodbi za javno naročanje cepiv, ki je bila pozneje sklenjena.

21. Vprašanje, ali so bila besedilna sporočila del formalnega postopka ali pa so jih kakor koli prevzela, lahko vpliva na to, ali bi morala biti registrirana v sistemu Komisije za upravljanje dokumentov ali ne, vendar ne vpliva na to, ali spadajo na področje uporabe pravil javnega dostopa.

22. Komisija je v svoji prošnji kabinetu predsednika za dokumente, ki spadajo v okvir pritožnikove prošnje za dostop javnosti, zahtevala le dokumente, *ki izpolnjujejo njena notranja merila za evidentiranje*. Kabinet predsednika je nato potrdil, da takih dodatnih dokumentov ni. Kljub izrecni zahtevi pritožnika za dostop javnosti do „besedilnih sporočil“ Komisija ni pojasnila, ali ti dokumenti dejansko obstajajo. Namesto tega je zahtevala le dokumente, za katere je kabinet menil, da izpolnjujejo merila za evidentiranje. Zato ni bilo ocene, ali obstajajo drugi dokumenti in ali bi jih bilo treba razkriti v skladu z Uredbo 1049/2001 [12].



Priporočilo

Varuh človekovih pravic na podlagi preiskave te pritožbe Komisiji predlaga naslednje:

Komisija bi morala od predsednikovega kabineta zahtevati, da ponovno poišče ustrezna besedilna sporočila, pri čemer je treba pojasniti, da iskanje ne sme biti omejeno na registrirane dokumente ali dokumente, ki izpolnjujejo merila za evidentiranje.

Če sporočena besedilna sporočila obstajajo in so opredeljena, bi morala Komisija oceniti, ali se jim lahko odobri javni dostop v skladu z Uredbo 1049/2001.

Komisija in pritožnik bosta obveščena o tem priporočilu. Komisija v skladu s členom 4(2) Statuta evropskega varuha človekovih pravic do 26. aprila 2022 pošlje podrobno mnenje.

Emily O'Reilly evropska varuhinja človekovih pravic

Strasbourg, 26. januar 2022

[1] Na voljo na:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2021.253.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3
[Povezava]

[2] Na voljo na:

<https://www.nytimes.com/2021/04/28/world/europe/european-union-pfizer-von-der-leyen-coronavirus-vaccine.html>
[Povezava].

[3] Uredba 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije določa:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=EN>
[Povezava].

Prošnja za dostop je bila vložena prek *AskTheEU.org* in je na voljo na:

https://www.asktheeu.org/en/request/exchange_between_president_von_d [Povezava].

[4] Poročilo o seji je na voljo na:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/inspection-report/en/150175> [Povezava].

[5] Varuhinja človekovih pravic je seznanjena z nedavnim odgovorom Komisije na parlamentarno vprašanje, da besedilna sporočila niso zajeta v pravilih EU o dostopu javnosti do dokumentov (Uredba 1049/2001). Glej:

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



Iz razlogov, navedenih v tem priporočilu, **se varuh človekovih pravic ne strinja s to razlago zakona**.

[6] Člen 3(a) Uredbe 1049/2001 (poudarek dodan).

[7] V skladu s členom 2(3) Uredbe 1049/2001.

[8] Sodba Splošnega sodišča z dne 22. februarja 2015, *Breyer/Komisija*, T-188/12, točka 42:

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

[9] Evropska agencija za mejno in obalno stražo (Frontex) je nedavno razkrila takšna sporočila na podlagi prošnje za dostop javnosti do dokumentov v skladu z Uredbo 1049/2001:

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

[10] Strateška pobuda SI/4/2021/MIG o tem, kako institucije, organi, uradi in agencije EU beležijo besedila in neposredna sporočila, ki jih pošljejo/prejemajo uslužbenci v svoji poklicni funkciji: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/59322> [Povezava].

[11] Glej sodbo Sodišča prve stopnje z dne 26. aprila 2007, *WWF proti Svetu EU*, točka 61:

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

[12] V zvezi s tem je pomembna ocena varuhinje človekovih pravic v odstavkih 19–23 njene odločitve v zadevi 1050/2018/DL. Glej:

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