



Evropski varuh
človekovih pravic

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 oglejte našo [jezikovno in prevajalsko politiko](#) [Povezava].

Odločba glede zavrnitve Sveta EU, da javnosti odobri dostop do dokumentov v zvezi z neformalnimi dogovori z državami, ki niso članice EU, o vračanju migrantov (sporazumi o ponovnem sprejemu) (zadeva 815/2022/MIG)

Odločba

Primer 815/2022/MIG - Preiskava uvedena dne 02/05/2022 - Odločba z dne 01/09/2022 - Zadevna institucija ali organ Svet Evropske unije (Nepravilnosti niso bile odkrite) |

Zadeva se je nanašala na zahtevo dveh raziskovalcev za dostop javnosti do dokumentov v zvezi z neformalnimi sporazumi o vračanju in ponovnem sprejemu migrantov brez urejenega statusa, ki jih je EU sklenila s šestimi državami, ki niso članice EU. Svet EU je zavrnil dostop z utemeljitvijo, da bi razkritje lahko ogrozilo mednarodne odnose.

Preiskovalna skupina varuhinje človekovih pravic je pregledala sporne dokumente in od Sveta pridobila dodatna pojasnila, vključno z zaupnimi informacijami. Na tej podlagi je evropska varuhinja človekovih pravic ob upoštevanju široke diskrecijske pravice, ki jo imajo institucije EU, če presodijo, da je javni interes na področju mednarodnih odnosov ogrožen, ugotovila, da odločitev Sveta o zavrnitvi dostopa ni bila očitno napačna. Ker zadevnega javnega interesa ne more nadvladati drug javni interes, ki se šteje za pomembnejšega, je varuhinja človekovih pravic primer zaključila brez ugotovljenih nepravilnosti. Vendar je opozorila, da si je treba po najboljših močeh prizadevati javnosti zagotoviti, da so temeljne pravice migrantov spoštovane in da so v tem procesu vzpostavljeni ustrezni zaščitni ukrepi.

Ozadje pritožbe

1. EU in njene države članice so določile skupna pravila [1] za upravljanje vračanja migrantov brez urejenega statusa v izvirno državo. V zvezi s tem EU prek sporazumov o ponovnem sprejemu sodeluje z državami izvora migrantov brez urejenega statusa. To so pravno



zavezujoči sporazumi, ki določajo obveznosti in postopke za obe strani v zvezi s ponovnim sprejemom migrantov, ki nimajo pravice do prebivanja v EU.

2. Ker nekatere tretje države niso naklonjene sklenitvi uradnega sporazuma o ponovnem sprejemu, se je EU leta 2016 začela pogajati o neformalnih, nezavezujočih „dogovorih“ o vračanju in ponovnem sprejemu z državami, ki niso članice EU. Od takrat je EU sklenila šest takih dogovorov [2] .

3. V obdobju od februarja do aprila 2021 sta pritožnika, tj. dva raziskovalca, Svetu predložila več prošenj [3] za dostop javnosti do dokumentov v zvezi s temi neformalnimi dogovori o ponovnem sprejemu. Pritožniki so zaprosili za dostop do ureditev in dokumentov v zvezi s pogajanjem, ki so vodila do njih.

4. Svet je ugotovil, da 42 dokumentov spada na področje uporabe prošenj pritožnikov za dostop. Pritožnikom je omogočil dostop do 21 dokumentov v celoti in do treh dokumentov delno ter zavrnil dostop do preostalih 18 dokumentov (vključno s sedmimi tajnimi dokumenti). Svet se je pri zavrnitvi dostopa skliceval na potrebo po zaščiti javnega interesa v zvezi z mednarodnimi odnosi . [4]

5. Pritožniki so izpodbijali, da je Svet zavrnil dostop do (delov) zadevnih 21 dokumentov (z vložitvijo „potrditvenih prošenj“).

6. Svet je med majem in julijem 2021 izdal pet potrdilnih odločb, s katerimi je potrdil zavrnitev dostopa.

7. Nezadovoljni s tem izidom so se aprila 2022 obrnili na varuhinjo človekovih pravic.

8. **Pritožniki so v** pritožbi varuhu človekovih pravic izrazili tudi pomisleke glede premajhne vključenosti Evropskega parlamenta v proces sklepanja neformalnih dogovorov o ponovnem sprejemu in zaradi pomanjkanja preglednosti teh dogovorov v primerjavi s formalnimi sporazumi o ponovnem sprejemu, ki zahtevajo sodelovanje Parlamenta in so objavljeni v uradnem listu EU.

Preiskava

9. Varuhinja človekovih pravic je začela preiskavo o tem, da je Svet zavrnil dostop javnosti do (delov) zadevnih 21 dokumentov.

10. Med preiskavo je preiskovalna skupina varuha človekovih pravic pregledala sporne dokumente in se sestala s predstavniki Sveta, da bi pridobila dodatne informacije o okoliščinah dokumentov in podrobnih razlogih za zavrnitev dostopa. Varuh človekovih pravic je nato s pritožniki posredoval poročilo [5] o tem sestanku in nato prejel pripombe pritožnikov. Na sestanku je preiskovalna skupina pridobila tudi informacije, ki jih je Svet štel za zaupne in jih pritožnikom ni bilo mogoče sporočiti.



Predstavljeni argumenti

11. Svet je v svojih potrditvenih sklepih trdil, da bi razkritje razkrilo strateške cilje EU na področju ponovnega sprejema in različne pristope z različnimi državami, kar bi ogrozilo sedanja in prihodnja pogajanja z državami nečlanicami EU na tem področju.

12. Svet je tudi menil, da bi razkritje škodilo ozračju zaupanja v zadevne tretje države, kar bi oslabilo pogajalski položaj EU in vplivalo na pripravljenost tretjih držav, da sodelujejo pri tekočem izvajanju sklenjenih dogovorov. Svet je dodal, da so dogovori o ponovnem sprejemu nezavezujoči, kar pomeni, da je njihovo izvajanje v veliki meri odvisno od tekočega sodelovanja držav, ki niso članice EU. Niso statične, vendar se lahko sčasoma prilagodijo v posvetovanju z zadevno državo, ki ni članica EU.

13. Pritožniki so trdili, da je Svet uporabil izjemo za varstvo javnega interesa v zvezi z mednarodnimi odnosi preširoko, saj so druge institucije Unije že razkrile dva od spornih dogovorov. Kritizirali so, da Svet ni preučil morebitne škode zaradi razkritja za javni interes v jasnem časovnem okviru niti možnosti, da bi pozneje ponovno ocenil tveganje škode.

14. Pritožniki so tudi trdili, da bi moral Svet zadevne dokumente obravnavati kot zakonodajne in da zato zahtevajo večjo stopnjo preglednosti [6] .

15. Pritožniki so navedli, da je Svet omogočil dostop le do nesmiselnih delov dokumentov, ki ne omogočajo vsebinskega razumevanja ureditve.

16. Pritožniki so trdili, da je Svet zavrnil dostop do nekaterih dokumentov zgolj na podlagi njihove uvrstitve na seznam tajnih dokumentov, kar je po njihovem mnenju nezdržljivo z zakonodajo EU o dostopu javnosti do dokumentov (Uredba 1049/2001).

17. Nazadnje so pritožniki navedli, da so nekateri dokumenti že javno dostopni, tako da je bila škoda, ki jo je Svet poskušal preprečiti, že storjena.

18. Svet je navedel, da je stopnja vračanja migrantov brez zakonite pravice do prebivanja v EU v državah članicah EU nizka in se je v zadnjih letih celo zmanjšala. Razlogi za to so *med drugim* , da sta vračanje in ponovni sprejem zelo občutljiva področja ter da zadevne države, ki niso članice EU, ne sodelujejo. Sklenitev sporazumov o ponovnem sprejemu je zato ključna za zagotovitev učinkovitega vračanja.

19. Svet je navedel, da nekateri sporni dokumenti izvirajo iz Evropske komisije in Evropske službe za zunanje delovanje (ESZD). V zvezi z zadevnimi dokumenti so bila opravljena posvetovanja z obema institucijama, ki sta nasprotovali razkritju, pri čemer sta se sklicevali na izjemo za varstvo mednarodnih odnosov.

20. Glede dveh neformalnih dogovorov, ki sta jih razkrili ESZD in Komisija (dogovor med EU in



Afganistanom ter dogovor med EU in Bangladešem), je Svet dejal, da ni seznanjen z razlogi za njihovo razkritje.

Ocena varuha človekovih pravic

21. Institucije EU imajo široko diskrecijsko pravico pri odločanju, ali bi razkritje dokumenta škodovalo kateremu koli javnemu interesu, ki je zaščiten v skladu s členom 4(1)(a) Uredbe 1049/2001, kot je varstvo mednarodnih odnosov [7] .

22. Namen preiskave, ki jo je opravil varuh človekovih pravic, je bil ugotoviti, ali je prišlo do očitne napake pri presoji Sveta, na kateri je utemeljil svoje odločitve o zavrnitvi dostopa do dokumentov, za katere je ugotovil, da spadajo na področje uporabe pritožnikove zahteve.

23. V ta namen je preiskovalna skupina varuha človekovih pravic pregledala dokumente in od Sveta pridobila dodatna pojasnila, vključno z informacijami, ki jih Svet šteje za zaupne in ki jih ni bilo mogoče deliti s pritožniki, da ne bi ogrozili pravih interesov, ki jih želi Svet zaščititi. Varuh človekovih pravic na podlagi teh informacij ugotavlja, da Svet ni očitno napačno menil, da bi razkritje spornih dokumentov lahko ogrozilo javni interes v zvezi z mednarodnimi odnosi Unije in držav članic.

24. Po pregledu vsebine dokumentov lahko varuh človekovih pravic na primer preveri, ali je EU sprejela diferenciran pristop do različnih zadevnih držav. Varuhinja človekovih pravic zato meni, da je stališče Sveta razumno, da bi razkritje podrobnosti pogajanj in dogovorov ogrozilo pogajalsko stališče EU v tekočih in prihodnjih pogajanjih ter da bi to spodkopalo pripravljenost držav, ki se vračajo, da sodelujejo.

25. Poleg tega lahko Svet v zvezi z morebitnimi prihodnjimi pogajanci oceni morebitno škodo, ki bi jo razkritje lahko povzročilo šele takrat, ko obravnava zahtevo za dostop. Vendar to ne pomeni, da bo navedena škoda nastala takoj, ko bo zagotovljen dostop. To bi se lahko zgodilo pozneje, na primer, ko bo EU v prihodnosti začela pogajanja z drugo državo, ki ni članica EU. Če bi Svet zdaj objavil dokumente, bi se ta škoda lahko uresničila, ko se bodo ta prihodnja pogajanja začela.

26. Kar zadeva dejstvo, da so bili nekateri dokumenti morda že razkriti (neodobreni ali ne), to ni pomembno za oceno Sveta. Varuhinja človekovih pravic meni, da je razumno, da se razkritje dokumenta s strani Sveta razume kot kršitev zaupanja s strani zadevne tretje države, kar ogroža mednarodne odnose s to državo.

27. Varuhinja človekovih pravic ugotavlja tudi, da je Svet zadevne zaupne dokumente ocenil posamično in da je navedel posebne razloge, zakaj vsakega od teh dokumentov ni bilo mogoče razkriti. Glede na občutljivost informacij, vsebovanih v spornih dokumentih, varuh človekovih pravic prav tako meni, da je Svet pritožnikom zadostno obrazložil svojo odločitev o zavrnitvi dostopa.



28. Javnih interesov, ki jih varuje člen 4(1)(a) Uredbe št. 1049/2001, ni mogoče nadomestiti z drugim javnim interesom, ki se šteje za pomembnejšega. To pomeni, da mora institucija zavrniti dostop, če meni, da bi razkritje lahko ogrozilo katerega koli od teh interesov. Čeprav so pritožniki izrazili utemeljene pomisleke, njihovih argumentov v zvezi z morebitnim prevladujočim javnim interesom za razkritje ni bilo mogoče upoštevati.

29. Enako velja za naravo spornih dokumentov. Kljub temu varuhinja človekovih pravic ugotavlja, da se je sporni dokument v zadevi pred sodišči EU, na katero se sklicujejo pritožniki, nanašal na mednarodni sporazum in torej na sporazum s pravno zavezujočim učinkom. Vendar so sporni dokumenti nezavezujoči, kar je jasno razvidno iz njihove vsebine.

30. Glede na vse navedeno varuhinja človekovih pravic meni, da je Svet upravičeno zavrnil dostop javnosti do spornih dokumentov. Ob tem in kot je varuhinja človekovih pravic imela priložnost poudariti v svoji odločitvi z istega dne zaključnega postopka 1271/2022/MIG, bi si bilo treba po najboljših močeh prizadevati, da se javnosti zagotovi spoštovanje temeljnih pravic migrantov in da so v tem procesu vzpostavljeni ustrezni zaščitni ukrepi.

Zaključek

Varuh človekovih pravic na podlagi preiskave zaključi ta primer z naslednjo ugotovitvijo:

Svet Unije naj pri zavrnitvi dostopa do spornih dokumentov ne bi storil nepravilnosti.

Pritožniki in Svet EU bodo obveščeni o tej odločitvi .

Emily O'Reilly evropska varuhinja človekovih pravic

Strasbourg, 1. 9. 2022

[1] Direktiva 2008/115/ES z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (v nadaljnjem besedilu: direktiva o vračanju): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32008L0115&qid=1606153913679> [Povezava].

[2] Z Afganistanom, Bangladešem, Etiopijo, Gambijo, Gvinejo in Slonokoščeno obalo.

[3] Uredba 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije določa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049> [Povezava].



[4] V skladu s tretjo alineo člena 4(1)(a) Uredbe št. 1049/2001.

[5] Poročilo o seji je na voljo na:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/inspection-report/en/159838> [Povezava].

[6] Pritožniki so se sklicevali na sodbo Splošnega sodišča z dne 4. maja 2012, *In't Veld proti Svetu*, T-529/09, točka 89:

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

[7] Glej na primer sodbo Splošnega sodišča z dne 11. julija 2018, *ClientEarth/Komisija*, T-644/16:

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