



Bruxelles, 15.9.2020.
COM(2020) 561 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE

**o primjeni u 2019. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 o javnom pristupu dokumentima
Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije**

Sadržaj

UVOD	2
I. Agenda za veću transparentnost	4
II. Pristup dokumentima	10
1. Registri i internetske stranice	12
2. Suradnja s drugim institucijama na koje se primjenjuje Uredba (EZ) br. 1049/2001	12
3. Analiza zahtjevâ za pristup	13
3.1. Broj zahtjevâ (vidjeti tablice 3. i 4. u Prilogu).....	13
3.2. Udio zahtjevâ po glavnoj upravi/službi Europske komisije (vidjeti tablicu 5. u Prilogu).....	15
3.3. Socijalni i profesionalni profil podnositeljâ zahtjeva (tablica 6. u Prilogu)	17
3.4. Zemljopisno podrijetlo podnositeljâ zahtjeva (tablica 7. u Prilogu)	19
4. Primjena izuzećâ od prava na pristup.....	21
4.1. Vrste dobivenog pristupa (tablice 8. i 9. u Prilogu)	21
4.2. Primijenjena izuzeća od prava na pristup (tablica 10. u Prilogu)	23
4.2.1. Početna faza	23
4.2.2. Faza ponovnog zahtjeva	24
5. Pritužbe Europskom ombudsmanu	25
6. Sudsko preispitivanje	26
6.1. Sud.....	26
6.1.1. Pojašnjenja nekih materijalnih pravila	27
6.1.2. Pojašnjenja nekih postupovnih pravila.....	28
6.2. Opći sud	28
6.2.1. Pojašnjenja nekih materijalnih pravila	29
6.2.2. Pojašnjenja nekih postupovnih pravila.....	31
6.3. Sudski postupci pokrenuti protiv Europske komisije u 2019.....	32
ZAKLJUČCI	34

UVOD

Za europske institucije 2019. bila je prijelomna godina jer su održani parlamentarni izbori¹, donesen je novi strateški program Europskog vijeća za razdoblje 2019.–2024.² i započeo je mandat nove Europske komisije.

Europska komisija poduzela je 2019. daljnje korake da bi djelovala u skladu sa svojom čvrstom predanošću ostvarenju veće transparentnosti, odgovornosti i povjerenja europskih građana u institucije EU-a.

Ursula von der Leyen predstavila je u srpnju 2019. svoje Političke smjernice za Komisiju 2019.–2024.: „Ambicioznija Unija – Moj plan za Europu”³. Jedan od šest glavnih ciljeva za Europu prioritet je „novog poticaja demokraciji”. On uključuje potrebu za većom transparentnošću, osobito u pogledu zakonodavnog postupka⁴.

Na plenarnoj sjednici održanoj 27. studenoga 2019. u Strasbourgu velika većina zastupnika u Europskom parlamentu glasala je za Komisiju Ursule von der Leyen.

Mandat Komisije Ursule von der Leyen počeo je 1. prosinca 2019. Uz kolegijalnost i učinkovitost, transparentnost je postala jedno od vodećih načela u radu nove Komisije⁵. U Metodama rada izričito se upućuje na pravo javnog pristupa dokumentima kako je uređeno Uredbom (EZ) br. 1049/2001⁶.

Zaštita djelotvornog prava građana na pristup dokumentima kojima raspolažu institucije temelj je Komisijina obećanja da će osiguravati transparentnost⁷.

To je pravo sadržano u članku 42. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, u članku 15. stavku 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i u Uredbi (EZ) br. 1049/2001. Ono odražava načelo otvorenih aktivnosti institucija koje je predviđeno člankom 1. Ugovora o Europskoj uniji i člankom 298. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Uredbom (EZ) br. 1049/2001 pojašnjeno je to načelo „otvorenosti” iz Ugovorâ EU-a⁸.

¹ Na europskim izborima održanima u svibnju 2019. zabilježena je dosad najveća stopa odaziva birača od 50,66 %. Vidjeti stranicu <https://europarl.europa.eu/election-results-2019/hr/odaziv-biraca/>.

² U lipnju 2019. Europsko vijeće postiglo je dogovor o programu EU-a za sljedećih pet godina. „Novim strateškim programom za razdoblje 2019.–2024.” utvrđuju se prioritetna područja kojima će se usmjeravati rad Europskog vijeća i pružati smjernice za programe rada drugih institucija EU-a. Vidjeti stranicu <https://www.consilium.europa.eu/hr/european-council/role-setting-eu-political-agenda/>.

³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_hr.pdf.

⁴ *Ibid.* str. 21.

⁵ Vidjeti Komunikaciju Predsjednice Komisiji od 1. prosinca 2019., „Metode rada Europske komisije”, P(2019) 2, dostupnu na stranici: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/working-methods.pdf>.

⁶ *Ibid.* str. 17. Uredba (EZ) br. 1049/2001 o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, SL L 145, 31.5.2001., str. 43. (dalje u tekstu „Uredba (EZ) br. 1049/2001”).

⁷ Pravo na pristup dokumentima mogu iskoristiti građani EU-a i osobe s boravištem ili registriranim sjedištem u nekoj državi članici. Osim toga, to pravo uživaju i građani i pravne osobe iz trećih zemalja koji nemaju boravište ili registrirano sjedište u nekoj državi članici.

⁸ Presuda od 28. lipnja 2012., *Europska komisija protiv Agrofert Holding a.s.*, C- 477/10 P, EU:C:2012:394, točka 88.

U skladu s uvodnom izjavom 2. te uredbe „[o]tvorenost omogućuje građanima da tješnje sudjeluju u procesu odlučivanja i jamči da administracija uživa veću legitimnost i da je djelotvornija i odgovornija prema građaninu u demokratskom sustavu [...]”.

Osim toga, člankom 17. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 predviđeno je da svaka institucija mora objavljivati godišnje izvješće o provedbi te uredbe za prethodnu godinu.

U ovom se godišnjem izvješću, koje se odnosi na 2019., najprije donosi sažetak inicijativa Europske komisije za veću transparentnost (točka I. u nastavku). Potom se navode glavni trendovi i obilježja zahtjevâ za pristup dokumentima dostavljenih u okviru Uredbe (EZ) br. 1049/2001 te odgovori koje je na njih dala Komisija. Naposljetku se daje pregled presuda koje su donijeli europski sudovi te nalaza Europskog ombudsmana o tome kako Europska komisija provodi Uredbu (EZ) br. 1049/2001 (točka II. u nastavku).

I. Agenda za veću transparentnost

Europsku uniju čine njezini građani te ona radi za njih. Jedan je od glavnih prioriteta Europske komisije poticanje i olakšavanje intenzivnijeg sudjelovanja građana u Europskoj uniji i u pitanjima za koja se ona zalaže.

Europska komisija odlučna je u namjeri da građanima približi svoj proces odlučivanja, stoga neprestano traži nove metode i mjere za povećanje transparentnosti.

Europska komisija provela je 2019. ciljane mjere kako bi dodatno povećala transparentnost svih svojih ključnih aktivnosti, od izrade zakonodavstva i provedbe politika do kontakata s dionicima i lobistima.

Bolja regulativa⁹

Tijekom cijele 2019. bolja regulativa bila je u središtu rada Europske komisije na oblikovanju politika. Početkom 2019. Komisija je nastavila s analizom Agende za bolju regulativu iz 2015. da bi procijenila njezine pozitivne, ali i problematične aspekte.

Kolegij povjerenikâ donio je 15. travnja 2019. Komunikaciju „Bolja regulativa: analiza stanja i nastavak naše obveze”, u kojoj su sažeti nalazi analize stanja¹⁰. Javno savjetovanje pokazalo je da je razina poznavanja mogućnosti sudjelovanja u oblikovanju politika Komisije i dalje relativno niska.

U Komunikaciji je zaključeno da postoji općenita potreba da bolja regulativa ostane sastavni dio načina rada Komisije. U Komunikaciju je uključena i obveza postizanja daljnjih poboljšanja u budućnosti¹¹.

Jedan je od ključnih ciljeva Europske komisije promicanje sudjelovanja Europljana i civilnog društva u njezinim aktivnostima oblikovanja politika. Stoga je mnogo uložila u izradu alata koji će omogućiti takvo sudjelovanje i time stvorila prilike da dionici pridonose tijekom cijelog ciklusa politike.

U 2019. broj javnih savjetovanja koja su prevedena na sve jezike EU-a nastavio se povećavati¹². Nadalje, 2019. je zabilježeno više od 800 000 pregleda na portalu „Iznesite svoje mišljenje”¹³, jedinstvenoj internetskoj stranici na kojoj se zainteresirane strane mogu informirati o Komisijinim aktivnostima oblikovanja politika te iznositi primjedbe, stajališta i druge informacije. Prosječan broj odgovora na javna savjetovanja i povratnih informacija znatno varira, ali općenito je sve veći.

⁹ Bolja regulativa sastoji se od mjera koje je Europska komisija uvela da bi ostvarila bolje rezultate za građane i poduzeća u EU s pomoću otvorenijeg i transparentnijeg oblikovanja politika koje se temelji na dokazima.

¹⁰ Komunikacija je popraćena radnim dokumentom službi Komisije i bilješkom, u kojima su sažeta stajališta službenika Komisije s kojima se savjetovalo, a svi su dokumenti dostupni na stranici: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock_en_0.pdf.

¹¹ Vidjeti Komunikaciju, *op.cit.*, str. 6.

¹² *Ibid.* str. 8.

¹³ Portal je dostupan na adresi: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say>.

Zaključno, nastojanja Europske komisije da bolja regulativa bude u središtu procesa odlučivanja bila su uspješna. Zainteresirane strane smatraju da je Europska komisija od 2015. najveći napredak ostvarila u području savjetovanjâ i transparentnosti. U Komunikaciji se uviđa da bolja regulativa postaje sastavni dio institucijske kulture Europske komisije i ima veliku potporu dionika, koji žele još više i na smisleniji način sudjelovati u postupku oblikovanja politika.

Usporedno s tim kretanjima Komisija je nastavila suradnju s Europskim parlamentom i Vijećem na planiranom Zajedničkom zakonodavnom portalu, s ciljem da se on što prije pokrene u skladu s obvezom iz Međuinstitucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva iz 2016. Na portalu će se nalaziti baza podataka s informacijama koje obuhvaćaju cijeli zakonodavni postupak i koje su oblikovane tako da im lako može pristupiti opća javnost koja nema stručno znanje.

Naposljetku, Europska komisija pozdravila je inicijative finskog predsjedanja Europskim vijećem u drugoj polovini 2019., čiji je cilj bilo promicanje zakonodavne transparentnosti i proaktivno objavljivanje određenih dokumenata povezanih s pregovorima.

Europska građanska inicijativa

Europska građanska inicijativa pravo je sadržano u članku 11. stavku 4. Ugovora o Europskoj uniji i članku 24. prvom stavku Ugovora o funkcioniranju Europske unije¹⁴.

Europska građanska inicijativa osmišljena je kao instrument za povećanje sudjelovanja građana u demokratskom životu Europske unije tako što im omogućuje da od Europske komisije izravno zatraže da donese prijedloge pravnih akata Unije za provedbu Ugovorâ¹⁵.

Suzakonodavci su 2019. donijeli Uredbu Europskog parlamenta i Vijeća o europskoj građanskoj inicijativi¹⁶, a objavljena je 17. svibnja 2019.¹⁷ Tom novom uredbom uvedeno je nekoliko strukturnih i tehničkih poboljšanja kako bi europska građanska inicijativa postala pristupačnija, dostupnija i jednostavnija za organizatore i osobe koje je podupiru te kako bi se olakšalo aktivnije sudjelovanje europskih građana u demokratskom procesu Unije. Nadalje, novim regulatornim instrumentom nastoji se ojačati daljnje postupanje u vezi s europskim

¹⁴ Te su dvije odredbe uvedene Ugovorom iz Lisabona. Člankom 11. stavkom 4. Ugovora o Europskoj uniji predviđeno je sljedeće: „Najmanje jedan milijun građana, državljana znatnog broja država članica, može na svoju inicijativu pozvati Europsku komisiju da u okviru svojih ovlasti podnese odgovarajući prijedlog o pitanjima za koja građani smatraju da je potreban pravni akt Unije u svrhu provedbe Ugovorâ.” U članku 24. prvom stavku Ugovora o funkcioniranju Europske unije navedeno je: „Europski parlament i Vijeće, uredbama, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, usvajaju odredbe za postupke i uvjete potrebne za inicijativu građana u smislu članka 11. Ugovora o Europskoj uniji, uključujući minimalni broj država članica iz kojih ti građani moraju dolaziti.”

¹⁵ Europska građanska inicijativa zamišljena je kao instrument s pomoću kojeg građani mogu odrediti na čemu treba raditi Europska unija, a pokrenuta je 1. travnja 2012., nakon što je na snagu stupila Uredba o europskoj građanskoj inicijativi, kojom su provedene odredbe Ugovorâ te je donesen postupovni okvir.

¹⁶ COM(2017) 482 final.

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0788&from=EN>.

građanskim inicijativama kao instrument za poticanje demokratske rasprave unutar Europske unije¹⁸.

Etičnost i transparentnost članova Europske komisije

U svojim političkim smjernicama Predsjednica je podržala osnivanje neovisnog etičkog tijela koje bi bilo nadležno za sve institucije EU-a te se obvezala da će na tome blisko surađivati s drugim institucijama¹⁹.

Europska komisija objavila je 24. lipnja 2019. prvo godišnje izvješće²⁰ o primjeni novog Kodeksa ponašanja²¹ za članove Komisije za 2018., u skladu sa svojom obvezom na temelju članka 13. stavka 4. tog kodeksa. U tom su izvješću među ostalim sažete glavne promjene uvedene novim kodeksom koje pridonose ostvarivanju najviših etičkih standarda i transparentnosti koji se očekuju od članova Europske komisije²².

Nadalje, u veljači 2019. Europska komisija objavila je detaljne i praktične smjernice o etičkim standardima za članove Komisije koji su se kandidirali na izborima za Europski parlament u svibnju²³. Uz potporu Europskog parlamenta, Europska komisija zaista je odlučila dopustiti svojim članovima da aktivno sudjeluju u političkoj kampanji bez potrebe da se privremeno povuku iz Komisije tijekom cijelog tog razdoblja, pod uvjetom da poštuju posebnu etičku praksu²⁴.

Nadalje, tijekom 2019. Europska komisija redovito je ažurirala stranice na portalu Europa posvećenu etičnosti povjerenika i bivših povjerenika²⁵ tako što je redovito učitala odluke Europske komisije i zapisnike sa sastanaka o odobrenim zanimanjima bivših povjerenika Europske komisije.

¹⁸ Europska komisija povremeno preispituje funkcioniranje europske građanske inicijative. Nalaze iznosi u izvješćima Europskom parlamentu i Vijeću. Europska komisija već je objavila dva izvješća, jedno 2015., a drugo 2018. Sljedeće izvješće treba objaviti do 1. siječnja 2024.

¹⁹ *Op. cit.* str. 21.

²⁰ Dostupno na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/se-2019-266_final_en.pdf.

²¹ Odluka Komisije od 31. siječnja 2018. o Kodeksu ponašanja članova Europske komisije, C(2018) 700 final, Službeni list C 65 od 21. veljače 2018., str. 7.; dalje u tekstu „Kodeks ponašanja članova Europske komisije”. Taj novi kodeks stupio je na snagu 1. veljače 2018. i zamijenio je prethodni Kodeks ponašanja povjerenika od 20. travnja 2011.

²² Konkretno: 1. produljenje razdoblja obveznog obavješćivanja o aktivnostima bivših članova Kolegija nakon isteka njihova mandata; 2. mogućnost da se članovi Komisije kandidiraju na izborima za Europski parlament bez obveze uzimanja neplaćenog dopusta u Komisiji za potrebe izbora; 3. definicija „sukoba interesa”; 4. dalekosežna izjava o sukobu interesa; 5. dvomjesečna objava informacija o putnim troškovima svakog povjerenika; i 6. uključivanje u Kodeks pravila prema kojem se i članovi Kolegija i članovi njihovih kabineta smiju sastajati samo s predstavnicima interesnih skupina koji su upisani u registar transparentnosti, moraju objavljivati informacije o tim sastancima itd.

²³ Dostupno na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/guidelines_election_campaign_en.pdf

²⁴ Na primjer, članovi Komisije i. moraju obavijestiti predsjednika Komisije o namjeri da sudjeluju u izbornoj utrci za Europski parlament i o ulozi koju u njoj namjeravaju imati; ii. moraju osigurati kontinuitet rada Komisije i pobrinuti se da i dalje obavljaju svoje dužnosti; iii. ne smiju se služiti ljudskim ni materijalnim resursima Komisije za aktivnosti povezane sa sudjelovanjem u izbornoj utrci; iv. moraju razlikovati izjave dane u ulozi člana Komisije od izjava danih na javnim događanjima u ulozi kandidata u izbornoj utrci itd.

²⁵ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/commissioners-and-ethics_hr

Registar transparentnosti

Transparentnost zastupanja interesa ključna je da bi se građanima omogućilo praćenje aktivnosti i mogućeg utjecaja onih koji žele utjecati na zakonodavni postupak EU-a. Registar transparentnosti pokrenut je 2011.²⁶ i omogućuje uvid u različite interese koji se žele ostvariti te informacije o tome tko ih želi ostvariti i s pomoću koje razine resursa. Registar stoga omogućuje veći javni nadzor te građanima, medijima i dionicima omogućuje da prate aktivnosti i potencijalni utjecaj predstavnika interesnih skupina.

U tom kontekstu 2016. Europska komisija podnijela je prijedlog kojim bi aktualni registar transparentnosti postao obavezan²⁷. Prijedlog uključuje potpisivanje novog međuinstitucijskog sporazuma koji obuhvaća Europski parlament, Komisiju te, prvi put, i Vijeće EU-a. Međuinstitucijski pregovori o njemu još su u tijeku.

Pregovarači iz Parlamenta, Komisije i Vijeća održali su 2019. nekoliko krugova razgovora o prijedlogu obaveznog registra transparentnosti. Svrha je tih razgovora bila ispitati načine na koje se interakcije s predstavnicima interesnih skupina mogu uvjetovati njihovim prethodnim upisom u registar transparentnosti kako bi upisivanje lobista postalo *de facto* obavezno. Iako se pristupi institucija i dalje razlikuju, zajednički su analizirale razvoj događaja povezan s budućom uspostavom zajedničkog registra.

U tom kontekstu Europska komisija nastavila je pozivati Europski parlament i Vijeće da ispituju rješenja koja će im omogućiti primjenu pravila da „bez upisa u registar nema sastanka”. Te su institucije ponovno istaknule zajedničku ambiciju postizanja značajnog poboljšanja *statusa quo* i dogovorile se da će nastaviti s raspravama.

Registar transparentnosti u međuvremenu se nastavio povećavati i 31. prosinca 2019. sadržavao je najmanje 11 899 unosa, uključujući 1 592 nova unosa²⁸.

Ažurirane izjave o zaštiti osobnih podataka za osobe upisane u registar, sastanke s predstavnicima interesnih skupina i postupanje s upozorenjima i pritužbama objavljene su na internetskim stranicama registra transparentnosti²⁹.

U tom je kontekstu registar transparentnosti, kojim upravljaju Europski parlament i Europska komisija, 2019. i dalje bio vodeći model za javne uprave u cijeloj Europi.

Transparentnost EU-a u pregovorima o Brexitu

U 2019. Europska komisija i dalje je nastojala osigurati maksimalnu razinu otvorenosti u dosad nezabilježenim pregovorima o povlačenju Ujedinjene Kraljevine iz EU-a. Sustavno je

²⁶ Sporazum između Europskog parlamenta i Europske komisije o pokretanju registra transparentnosti za organizacije i samozaposlene osobe koje sudjeluju u oblikovanju i provedbi politike EU-a, SL L 191, 22.7.2011., str. 29.–38., koji je zamijenjen aktualnim Sporazumom Europskog parlamenta i Europske komisije o registru transparentnosti za organizacije i samozaposlene osobe koje sudjeluju u oblikovanju i provedbi politike EU-a, SL L 277, 19.9.2014., str. 11.–24.

²⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-627-EN-F1-1.PDF>

²⁸ Vidjeti predstojeće Godišnje izvješće za 2019. o radu registra transparentnosti.

²⁹ Dostupne su na adresi: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>.

objavljivala sve nacрте pregovaračkih stajališta, stajališta EU-a, projekcije, programe krugova pregovora te nacрте i konačnu verziju Sporazuma o povlačenju.

Ukupno gledajući, od 2017. do 2019. Europska komisija proaktivno je na svojim internetskim stranicama objavila više od 120 dokumenata o Brexitu. Osim toga, službe Komisije odgovorile su na 10 937 dopisa građana i na približno 100 zahtjeva za pristup dokumentima. Na većinu tih zahtjeva odgovorile su pozitivno i omogućile uvid u dokumente kao što su popis svih sastanaka s dionicima i zapisnici s tih sastanaka.

Europska komisija nastojat će održati vrlo visoku razinu transparentnosti i u provedbi Sporazuma o povlačenju te tijekom cijelih nadolazećih pregovora o budućem odnosu EU-a i Ujedinjene Kraljevine.

Trgovinska politika

Trgovinska politika utječe na građane EU-a, stoga Europska komisija uzima u obzir sve informacije koje primi kako bi politika EU-a točno odražavala vrijednosti i interese cijelog društva. U skladu s tim, građani EU-a sudjeluju u oblikovanju trgovinske politike prije, tijekom i nakon postupka pregovora.

I 2019. transparentnost i suradnja s javnošću bile su bitne značajke trgovinske politike za osiguravanje demokratičnosti, povjerenja javnosti i odgovornosti.

Europska komisija nastavila je sustavno objavljivati informacije u svim fazama trgovinskih pregovora. Komisija stoga javno dijeli prijedloge Vijeću za nacрте pregovaračkih smjernica za sporazume o povlaštenoj trgovini³⁰, izvješća o krugovima pregovora³¹, početne pregovaračke prijedloge EU-a, procjene utjecaja na održivost i tekst dogovoren u pregovorima čim bude dostupan u dogovorenoj konsolidiranoj verziji³². Nadalje, Europska komisija aktivno je od dionika tražila konkretne informacije koje pridonose provedbi trgovinske politike EU-a utemeljene na dokazima u svim fazama. Komisija je 2019. održala tri velika javna savjetovanja o trgovini³³.

Prethodno navedene mjere dodatan su korak u proaktivnom transparentnom pristupu trgovinskoj politici koji Europska komisija već provodi.

³⁰ Na primjer, kao dio svoje predanosti transparentnosti Europska komisija 18. siječnja 2019. objavila je svoj nacrt pregovaračkih smjernica za trgovinske pregovore sa Sjedinjenim Američkim Državama, u isto vrijeme kad ih je dostavila državama članicama EU-a.

Vidjeti https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/IP_19_502.

³¹ Privremeno izvješće o napretku objavljeno je 30. siječnja 2019. i u njemu je iznesen detaljan pregled stanja dosadašnjih pregovora sa Sjedinjenim Američkim Državama. U njemu je predstavljen rad izvršne radne skupine i navedeno je nekoliko konkretnih mjera u kojima bi se regulatornom suradnjom mogla olakšati transatlantska trgovina, na primjer za farmaceutske proizvode, medicinske uređaje i kibersigurnost, jer bi se ublažile regulatorne prepreke.

³² Europska komisija stoga je u srpnju 2019. objavila tekstove trgovinskog sporazuma između EU-a i Mercosura dogovorene u pregovorima i najavljene 28. lipnja 2019., iako se ti tekstovi još mogu promijeniti, među ostalim i zbog postupka pravne revizije. Vidjeti <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>.

³³ Za više informacija o tim trima savjetovanjima vidjeti https://trade.ec.europa.eu/consultations/#_tab_2019.

Program Europa za građane

Program Europa za građane uspostavljen za razdoblje 2014.–2020.³⁴ važan je instrument kojim se građane EU-a potiče da budu bolje informirani te da sudjeluju u raspravama i preuzmu snažniju ulogu u razvoju EU-a. Europska komisija nastavila je 2019. organizirati inicijative i aktivnosti u okviru tog programa³⁵.

Zaključak

Europska komisija nastavila je 2019. proaktivno objavljivati širok raspon informacija i dokumenata na pristupačan način. Osim toga, neprestano je tražila nove alate za poboljšanje transparentnosti svih svojih aktivnosti i uključivanje građana u demokratski proces. U navedenim je primjerima prikazan tek mali dio aktivnosti koje Komisija poduzima da bi povećala transparentnost u širem smislu te riječi.

³⁴ Uredba Vijeća (EU) br. 390/2014 od 14. travnja 2014. o uspostavljanju programa „Europa za građane” za razdoblje 2014.–2020., SL L 115, 17.4.2014., str. 3.

³⁵ Za više informacija vidjeti stranicu: https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-programmes/europe-citizens-efc-0_en#documents.

II. Pristup dokumentima

Pravo na pristup dokumentima, koje je utvrđeno u članku 15. stavku 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i provedeno na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001, u 2019. i dalje je bilo jedan od temelja agende Europske komisije za veću transparentnost.

Pravo javnog pristupa dokumentima institucija povezano je s demokratskom prirodom tih institucija³⁶. U Uredbi (EZ) br. 1049/2001 odražava se namjera izražena u članku 1. drugom stavku Ugovora o EU-u da se označi „nov[a] faz[a] u procesu stvaranja sve tješnje povezane unije među narodima Europe, u kojoj se odluke donose na što otvoreniji način i na razini što je moguće bližoj građanima”³⁷. Taj je cilj ponovljen u članku 10. Ugovora o EU-u. Osim toga, u članku 298. Ugovora o funkcioniranju Europske unije utvrđeno je da „[u] obavljanju svojih zadaća, institucije, tijela, uredi i agencije Unije imaju potporu otvorene, učinkovite i neovisne europske administracije”.

U tom je okviru Europska komisija 2019., odgovarajući na posebne zahtjeve zaprimljene na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001, omogućila pristup velikom broju dokumenata koje posjeduje. Taj je pristup dopunio proaktivno objavljivanje širokog raspona informacija i dokumenata u različitim registrima i na internetskim stranicama Komisije.

U ovom je Izvješću predstavljeno kako je Europska komisija provodila Uredbu (EZ) br. 1049/2001 u 2019. Izvješće se temelji na statističkim podacima, koji su sažeto prikazani u Prilogu³⁸.

Statistički podaci obuhvaćaju broj zaprimljenih zahtjeva i poslanih odgovora u 2019. Osim toga, obuhvaćaju točnije podatke za prethodne godine jer su provedene naknadne redovite korekcije³⁹.

Kao i prethodnih godina, statistički podaci ne obuhvaćaju broj zatraženih ili (djelomično) objavljenih dokumenata, koji je znatno veći. Iako podnositelji zahtjeva mogu zatražiti pristup jednom dokumentu, češće traže pristup većem broju dokumenata ili čak cijelim spisima o određenoj temi ili postupku.

Ukratko, statistički podaci pokazuju da su zatraženi dokumenti potpuno ili djelomično objavljeni u gotovo 78 % od ukupno 7 445 predmeta u početnoj fazi, a širi ili čak potpuni pristup odobren je u 53,4 % od ukupno 296 predmeta koji su preispitani u fazi ponovnog zahtjeva. Podaci potvrđuju otvorenost Europske komisije, ali i upućuju i na važnost prava na pristup dokumentima u okviru njezine cjelokupne politike transparentnosti.

³⁶ Vidjeti drugu uvodnu izjavu u preambuli Uredbe (EZ) br. 1049/2001.

³⁷ Vidjeti prvu uvodnu izjavu u preambuli Uredbe (EZ) br. 1049/2001.

³⁸ Osim ako je navedeno drukčije, statistički podaci navedeni u ovom Izvješću temelje se na brojkama koje su 31. prosinca 2019. preuzete iz informatičkih aplikacija Europske komisije, kako su ažurirane nakon naknadnih korekcija. Postoci u opisnom dijelu Izvješća zaokruženi su na najbliži decimalni broj.

³⁹ Zbog toga se brojke navedene u ovom Izvješću mogu neznatno razlikovati od onih navedenih u prethodnim izvješćima.

Resursi

Postupanje s početnim zahtjevima za pristup dokumentima u Europskoj komisiji provodi se na decentraliziranoj razini, tj. na razini pojedinih glavnih uprava i službi Komisije. Svaka glavna uprava i služba imenuju barem jednog pravnog stručnjaka za tu zadaću, koji djeluje u svojstvu „koordinatora za pristup dokumentima”.

Ovisno o veličini službe i broju zaprimljenih zahtjeva, „koordinatorima za pristup dokumentima” obično pomaže nekoliko članova pomoćnog osoblja te koordinatori koordiniraju izradu nacrtu odgovora s odjelima nadležnima za predmetna područja politike.

Ponovnim zahtjevima bavi se Glavno tajništvo kako bi se osiguralo neovisno administrativno preispitivanje odgovora danog u početnoj fazi.

Poseban tim unutar Odjela za *transparentnost, upravljanje dokumentima i pristup dokumentima* Glavnog tajništva isključivo je zadužen za koordinaciju i usklađenu provedbu detaljnih pravila za primjenu Uredbe (EZ) br. 1049/2001. Tim se sastoji od nekoliko osoba zaduženih za obradu predmeta i pomoćnih administrativnih službenika. Osim što je odgovoran za preispitivanje početnih odgovora, taj odjel pruža smjernice, osposobljavanje i savjete na horizontalnoj razini o primjeni Uredbe (EZ) br. 1049/2001 svim glavnim upravama i službama Europske komisije, u bliskoj suradnji s Pravnom službom. Odjel upravlja i sustavom GestDem, informatičkim sustavom na razini Europske komisije za obradu početnih i ponovnih zahtjeva za pristup dokumentima, a u suradnji s Odjelom za *digitalna rješenja i učinkovitost procesa* Glavnog tajništva radi na novom sustavu, sustavu EASE (engl. *Electronic AccesS to European Commission Documents*; Elektronički pristup dokumentima Europske komisije).

Cilj je projekta EASE osmisliti jedinstvenu kontaktnu točku, odnosno elektroničko i potpuno integrirano IT rješenje za podnošenje zahtjeva za pristup dokumentima Komisije i postupanje s tim zahtjevima. Na njemu se radi s krajnjim ciljem približavanja procesa odlučivanja EU-a građanima te povećanja troškovne učinkovitosti u odnosu na aktualni sustav „GestDem”.

Tijekom prve polovine 2019. projektni tim nastavio je prikupljati informacije i definirati poslovne potrebe za novi sustav, što je uključivalo organizaciju radionica s osobljem iz glavnih uprava koje se bavi pristupom dokumentima. Osim toga, izrađeni su i odobreni poslovni model i projektni list, dva ključna dokumenta za upravljanje projektima u kojima se objašnjavaju ciljevi, poslovne potrebe i značajke budućeg sustava te vremenski okvir i očekivani rezultati.

Za drugu polovinu 2019. predviđena je poslovna analiza sustava vođenja predmeta (dovršena početkom 2020.), uključujući intervju s korisnicima iz raznih službi Komisije.

Osim toga, u suradnji s Glavnom upravom za informatiku projektni tim počeo je raditi na studiji o umjetnoj inteligenciji, čiji je cilj utvrditi „primjere upotrebe” u kojima bi tehnike umjetne inteligencije mogle pojednostavniti postupanje sa zahtjevima za pristup dokumentima. Projekt bi trebao stupiti u funkciju početkom 2021., a sastoji se od dva dijela:

1. novog internetskog portala koji građanima omogućuje i. podnošenje i pregled zahtjevâ za pristup dokumentima Komisije, ii. komunikaciju s Komisijom i iii. pretraživanje prethodno objavljenih dokumenata; te
2. novog sustava za upravljanje predmetima koji osoblju Komisije omogućuje registraciju, dodjelu i postupanje sa zahtjevima za pristup dokumentima. Zamijenit će informatički sustav GestDem, koji se trenutačno upotrebljava u tu svrhu.

Zaključno, novim projektom EASE trebala bi se osigurati veća transparentnost i približiti građane procesu odlučivanja EU-a.

Neovisno o tim očekivanim značajnim IT kretanjima, iz stalnog postupnog povećanja broja novih zahtjeva za pristup dokumentima i sve većeg naglaska na transparentnosti jasna je potreba za dodjelom dovoljnih ljudskih resursa Europskoj komisiji. To je potrebno radi pravilnog postupanja sa zahtjevima za pristup dokumentima u okviru propisanih rokova i postizanja najboljih rezultata za građane.

1. REGISTRI I INTERNETSKE STRANICE

U registar dokumenata Komisije 2019. dodano je 18 337 novih dokumenata (vidjeti tablicu 1. u Prilogu), koji ulaze u kategoriju C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC ili SWD⁴⁰.

Na internetskim stranicama „Pristup dokumentima” na portalu *Europa*⁴¹ 2019. bilo je 6 642 posjetitelja i pregledano je 10 112 stranica (vidjeti tablicu 2. u Prilogu)⁴².

Obje su platforme i dalje korisni alati za pretraživanje koji građanima omogućuju da više i aktivnije sudjeluju u procesu odlučivanja Europske komisije i kojima se promiče politika pristupa dokumentima.

2. SURADNJA S DRUGIM INSTITUCIJAMA NA KOJE SE PRIMJENJUJE UREDBA (EZ) BR. 1049/2001

Člankom 15. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 utvrđeno je da su institucije dužne razviti dobru administrativnu praksu kako bi olakšale ostvarivanje prava na pristup zajamčen tom uredbom. Zatim je člankom 15. stavkom 2. predviđeno osnivanje međuinstitucionalnog odbora koji ispituje najbolju praksu, rješava moguće sukobe i raspravlja o budućem razvoju događaja u javnom pristupu dokumentima.

U skladu s dvjema navedenim odredbama Europski parlament, Vijeće Europske unije i Europska komisija nastavili su 2019. održavati redovite tehničke sastanke na administrativnoj razini. U okviru tih sastanaka institucije razmjenjuju iskustva, utvrđuju primjere dobre prakse

⁴⁰ Točnije, C: autonomni akti Komisije; COM: zakonodavni prijedlozi Komisije i ostali dokumenti koji su dostavljeni drugim institucijama, zajedno s pripremnim dokumentima; JOIN: zajednički akti Komisije i Visokog predstavnika; OJ: dnevni red sastanaka Komisije; PV: zapisnici sastanaka Komisije; SEC: dokumenti Komisije koji se ne mogu razvrstati ni u jednu drugu seriju dokumenata; SWD: radni dokumenti službi Komisije.

⁴¹ Pristup dokumentima: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm.

⁴² Ti su podaci dobiveni novim algoritmom, koji se primjenjuje od 2018. i daje točnije podatke. Zbog toga nisu usporedivi s podacima za godine prije 2018.

i osiguravaju dosljednu primjenu Uredbe (EZ) br. 1049/2001 uzimajući u obzir sudsku praksu Suda Europske unije.

Nadalje, Europska komisija sudjelovala je 24. rujna 2019. na stručnom seminaru na temu „Budućnost transparentnosti EU-a”, koji je organiziralo finsko predsjedništvo Vijeća Europske unije. Taj je seminar bio platforma za inkluzivne rasprave o budućnosti transparentnosti, ne samo sa stručnjacima iz institucija i agencija EU-a, već i s civilnim društvom i akademskom zajednicom.

U okviru te zajedničke rasprave o konkretnim mjerama za povećanje transparentnosti tijekom nadolazećeg zakonodavnog mandata, Europska komisija analizirala je sudsku praksu o pristupu dokumentima te je ispitala je li Uredba (EZ) br. 1049/2001 i dalje primjerena svojoj svrsi⁴³. Na kraju seminara istaknut je znatni napredak koji je dosad ostvaren u otvorenosti EU-a te potrebni daljnji rad⁴⁴.

3. ANALIZA ZAHTJEVÂ ZA PRISTUP

3.1. Broj zahtjevâ (vidjeti tablice 3. i 4. u Prilogu)

▪ Početni zahtjevi

Kako je prikazano na grafikonu u nastavku, broj početnih zahtjeva 2019. iznosio je 7 445. Riječ je o znatnom povećanju od gotovo 7,7 % u odnosu na 2018. i 11 % u odnosu na 2014.⁴⁵ Europska komisija dala je 8 449 početnih odgovora, što je povećanje od gotovo 16,4 % u usporedbi sa 7 257 odgovora u 2018.

Od tih početnih odgovora, 7 612 ih je dano na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001 (u usporedbi sa 6 117 odgovora 2018.)⁴⁶. Iz te je brojke vidljivo da je u godinu dana došlo do povećanja od približno 24,4 %. Valja napomenuti da se jedan zahtjev može odnositi na više dokumenata, što može dovesti do više različitih odgovora. S druge strane, u nekim predmetima može se okupiti nekoliko zahtjeva i rezultirati samo jednim odgovorom.

Broj danih odgovora, kako je preuzet iz baze podataka, obuhvaća sve vrste mjera koje je poduzela Europska komisija, i to:

- odgovore dane na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001 (uključujući i slučajeve u kojima nije raspolagala dokumentima),
- odgovore dane na temelju drugih pravnih okvira (zbog sadržaja zahtjeva, statusa podnositelja zahtjeva⁴⁷ itd.), ili čak

⁴³ Vidjeti Napomenu predsjedništva delegacijama od 9. listopada 2019., „Izvješće predsjedništva o seminaru o budućnosti transparentnosti EU-a – 24. rujna 2019.”, 12876/19, dostupnu na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12876-2019-INIT/en/pdf>.

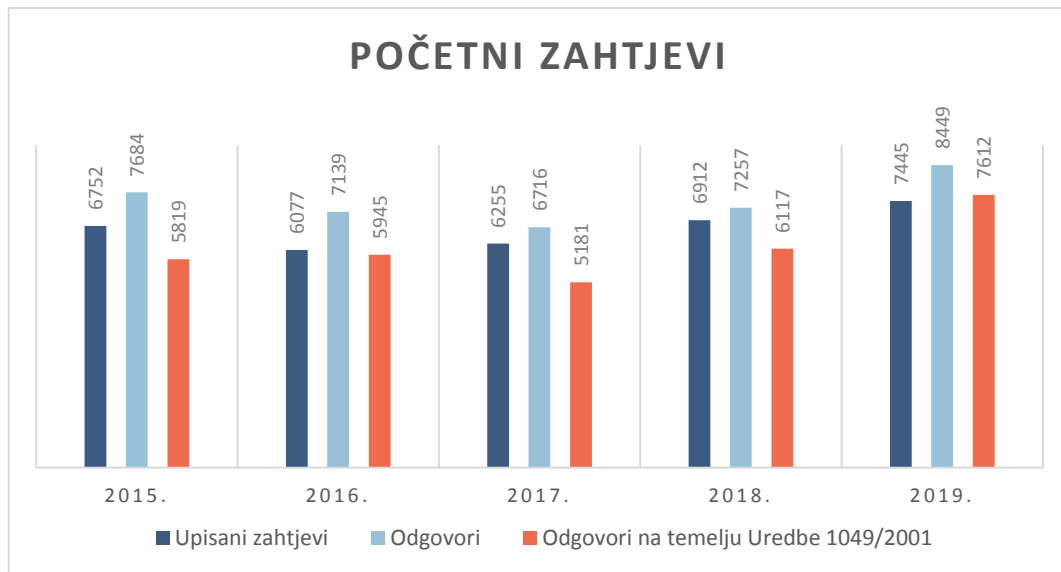
⁴⁴ *Ibid.*, str. 3.

⁴⁵ Broj početnih zahtjeva 2018. iznosio je 6 912, a 2014. iznosio je 6 227 (podaci preuzeti iz prethodnih godišnjih izvješća).

⁴⁶ Ovisno o sadržaju zahtjevâ ili statusu podnositelja, preostali odgovori sastavljeni su u skladu s drugim pravnim okvirima (kao što su Kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi, načelo lojalne suradnje itd.).

⁴⁷ Na primjer, odgovori dani na temelju načela lojalne suradnje s državama članicama ili drugim institucijama, odgovori na temelju Kodeksa o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi itd.

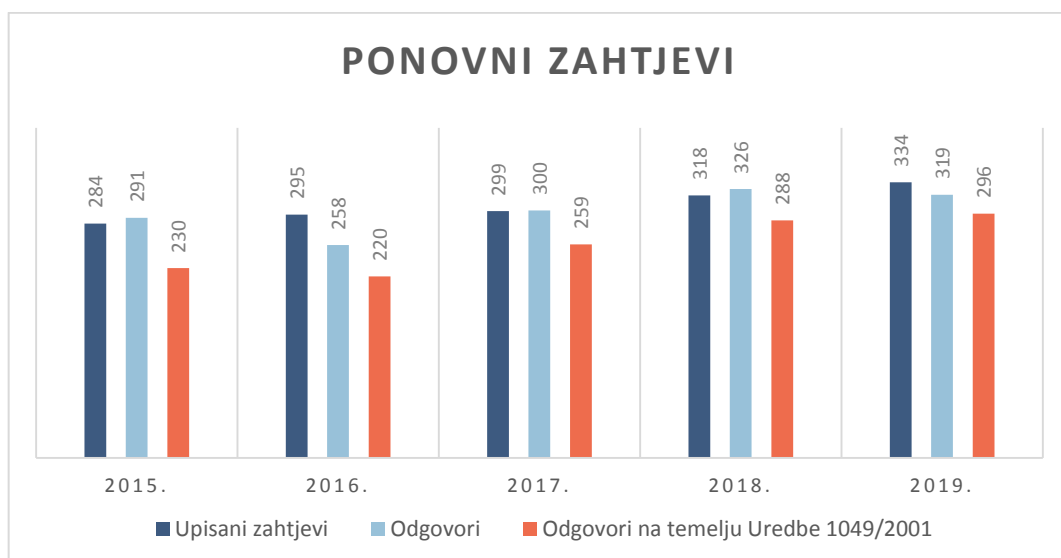
- zatvaranje predmeta jer podnositelji zahtjeva nisu dostavili tražena objašnjenja ili nisu ispunili postupovne zahtjeve.



- *Ponovni zahtjevi*

Kad je riječ o ponovnim zahtjevima kojima se traži da Europska komisija preispita početne odgovore u kojima je potpuno ili djelomično odbijen pristup, njihov se broj 2019. povećao na 334, što je povećanje od 5 % u odnosu na 2018. Podaci potvrđuju da se nastavlja stalni trend rasta koji se bilježi od 2016.

Europska komisija dala je 319 odgovora, od kojih se 296 temeljilo na Uredbi (EZ) br. 1049/2001. Taj je broj tek malo veći u odnosu na 288 odgovora u 2018., za približno 2,8 %⁴⁸, no znatno je veći nego 2014., za čak 8,8 %, kako je prikazano na grafikonu u nastavku.



⁴⁸ *Ibid.*

3.2. Udio zahtjevâ po glavnoj upravi/službi Europske komisije (vidjeti tablicu 5. u Prilogu)

- *Početni zahtjevi*

Najveći udio početnih zahtjeva 2019. primilo je *Glavno tajništvo*⁴⁹ (8,6 %).

Iza njega odmah slijedi *Glavna uprava za zdravlje i sigurnost hrane*⁵⁰, koja je primila 8,4 % početnih zahtjeva. Neovisno o malom smanjenju u usporedbi s prethodnom godinom (kada je ta glavna uprava primila najveći udio početnih zahtjeva, odnosno 11 %), vidljiv je stalan interes podnositelja zahtjeva za pitanja povezana sa zdravljem.

Nakon nje slijede *Glavna uprava za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike*⁵¹ (6,9 %), *Glavna uprava za trgovinu* (6 %), *Glavna uprava za tržišno natjecanje*⁵² (5,7 %), *Glavna uprava za mobilnost i promet*⁵³ (4,7 %), *Glavna uprava za migracije i unutarnje poslove*⁵⁴ (4,3%), *Pravna služba*⁵⁵ (4,1 %) i *Glavna uprava za oporezivanje i carinsku uniju* (4 %).

Pojedinačni udjeli preostalih službi Europske komisije iznosili su manje od 4 % svih početnih zahtjeva.

⁴⁹ Na grafikonima u nastavku navedeno kao „SG”.

⁵⁰ Na dvama grafikonima u nastavku navedena kao „SANTE”.

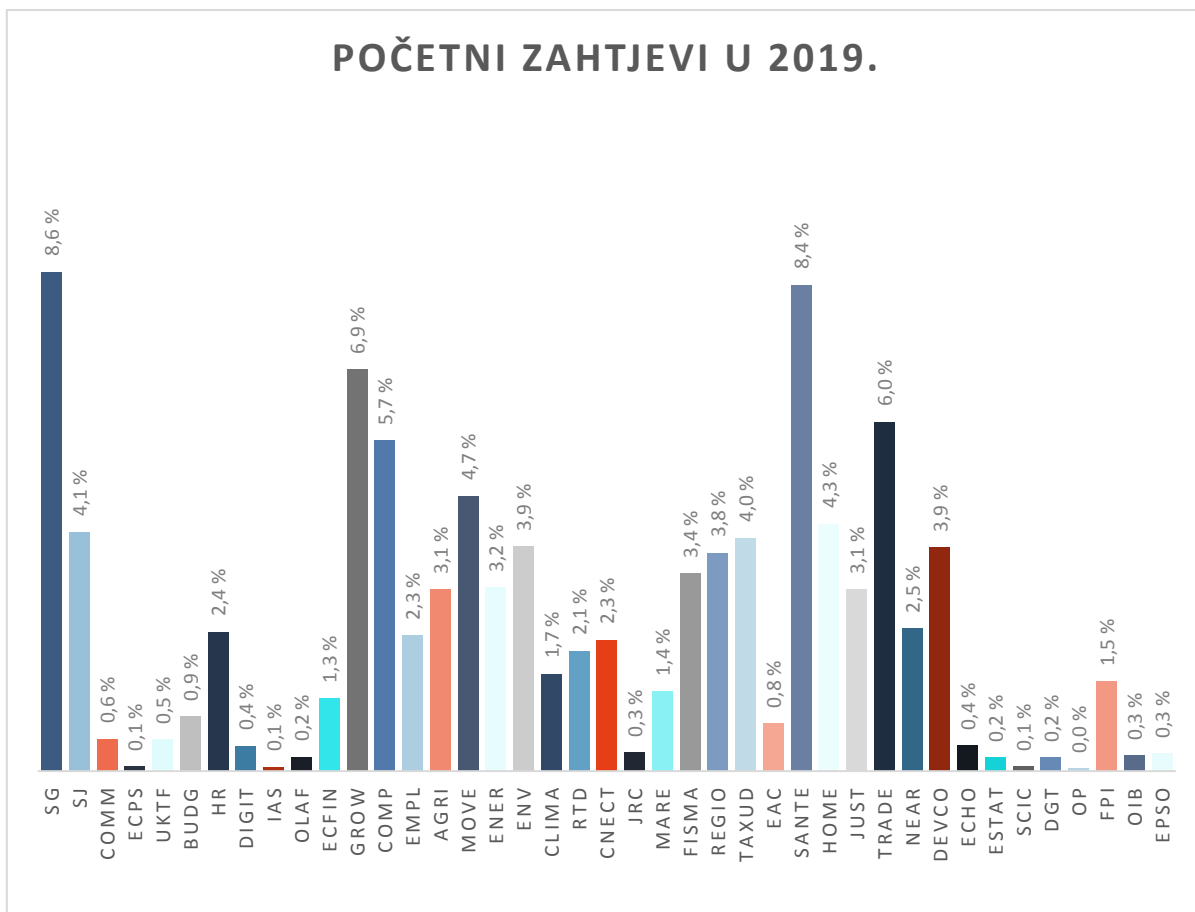
⁵¹ Na grafikonima u nastavku navedena kao „GROW”.

⁵² Na grafikonima u nastavku navedena kao „COMP”.

⁵³ Na grafikonima u nastavku navedena kao „MOVE”.

⁵⁴ Na grafikonima u nastavku navedena kao „HOME”.

⁵⁵ Na grafikonima u nastavku navedena kao „SJ”.

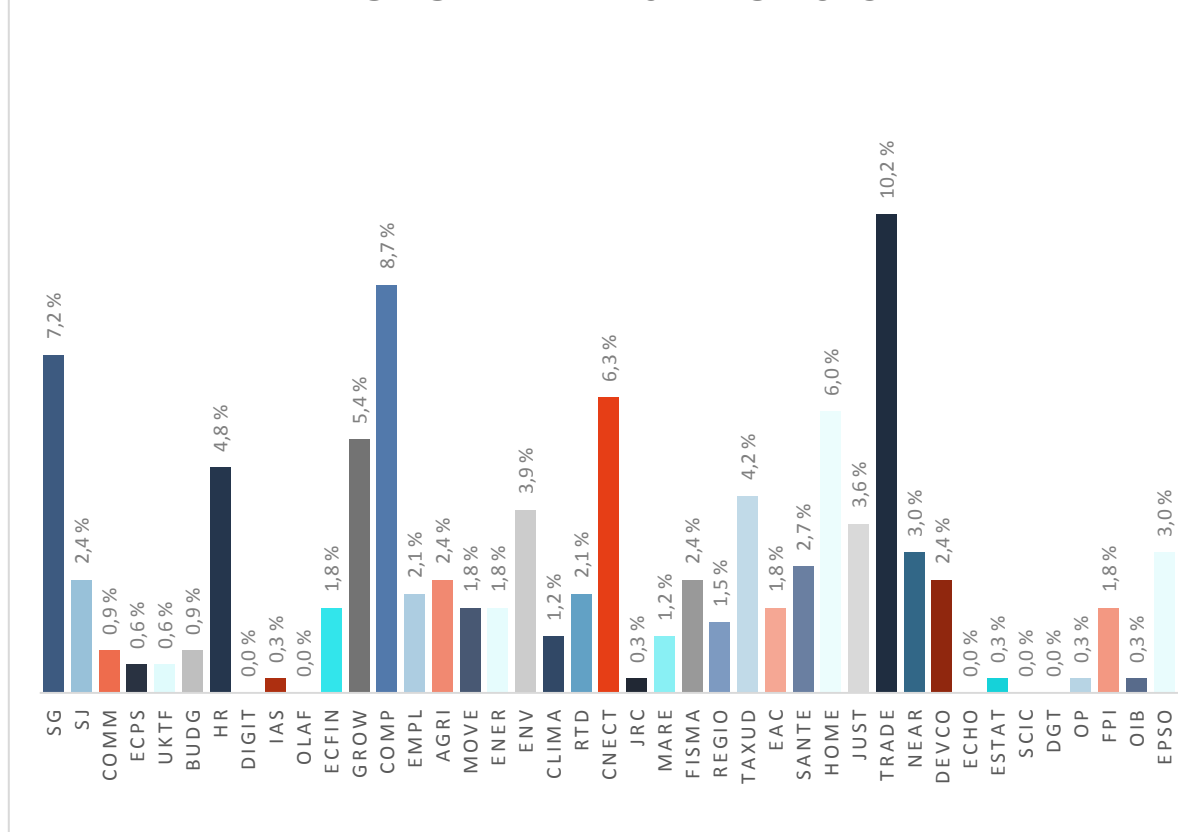


- *Ponovni zahtjevi*

Najveći udio ponovnih zahtjeva koje je 2019. primilo Glavno tajništvo odnosio se na početne odgovore koje je dostavila *Glavna uprava za trgovinu* (10,2 %). Nakon nje slijedila je *Glavna uprava za tržišno natjecanje*, koja je u posljednje tri godine ipak zabilježila neto smanjenje ponovnih zahtjeva podnesenih u vezi s njezinim početnim odgovorima (8,7 % u 2019. u usporedbi s 13,8 % u 2018. i 19,7 % u 2017.). Zatim su slijedili *Glavno tajništvo* (7,2 %) i *Glavna uprava za komunikacijske mreže, sadržaje i tehnologije* (6,3 %). Valja napomenuti da se udio *Glavne uprave za zdravlje i sigurnost hrane*, na koju se 2018. odnosilo 7,9 % ponovnih zahtjeva, smanjio na 2,7 %.

Početni odgovori *Glavne uprave za migracije i unutarnje poslove* bili su predmet 6 % svih ponovnih zahtjeva, a *Glavne uprave za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike* 5,4 % ponovnih zahtjeva. Na početne odgovore koje su dostavile *preostale službe Europske komisije* odnosilo se, po službi, manje od 5 % svih zahtjeva za ponovno preispitivanje.

PONOVNI ZAHTJEVI U 2019.



3.3. Socijalni i profesionalni profil podnositeljâ zahtjeva (tablica 6. u Prilogu)

Pri ispunjavanju obrasca zahtjeva na portalu Europa podnositelji zahtjeva mogu navesti svoj socijalni/profesionalni profil biranjem jedne od devet ponuđenih kategorija: građanin, akademska institucija, odvjetnik, novinar, nevladina organizacija, poduzeće, član Europskog parlamenta, podnacionalno tijelo ili tijelo države članice⁵⁶.

Za potrebe statistike profil „građani” obuhvaća podnositelje zahtjeva koji su kao svoj profil naveli „građani” i standardna je opcija za osobe koje nisu odabrale nijednu kategoriju za socijalni/profesionalni profil.

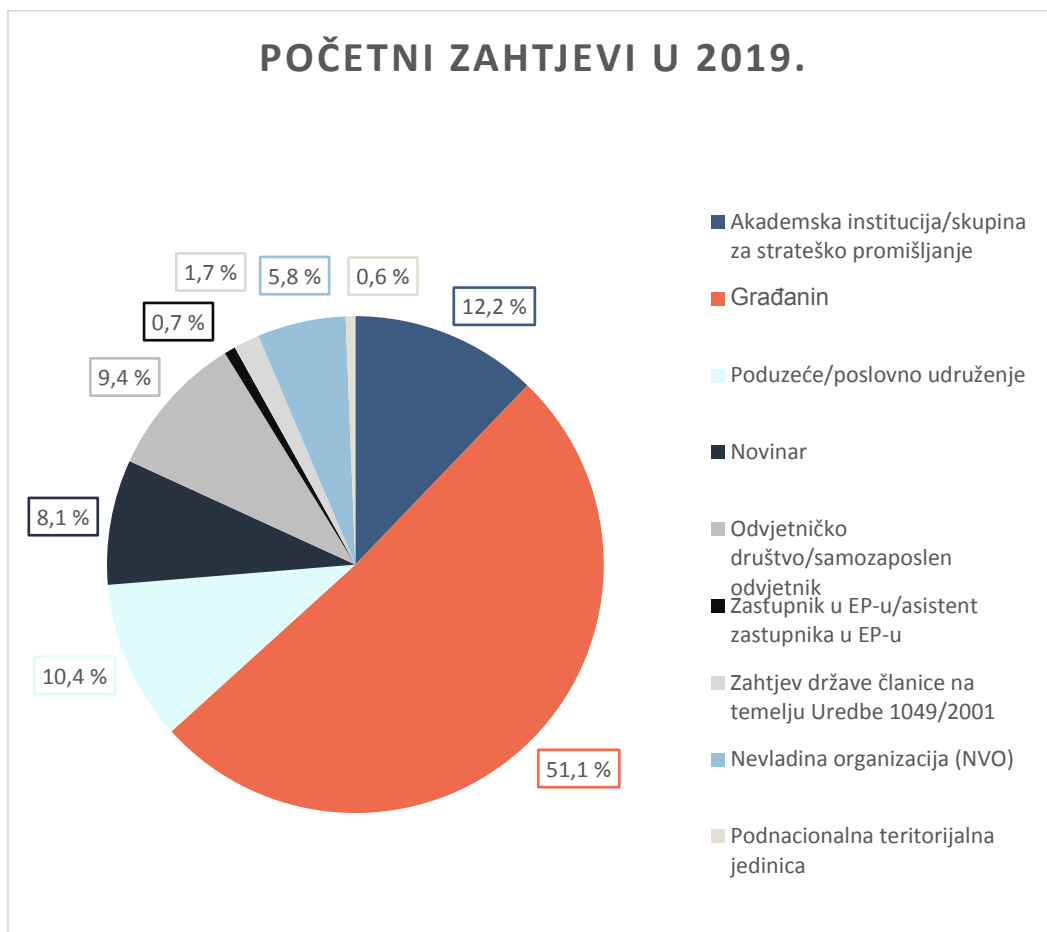
▪ Početni zahtjevi

Kao i prethodnih godina, i 2019. su većinu početnih zahtjeva podnijeli *građani*. Podnositelji zahtjeva koji pripadaju toj kategoriji dostavili su približno 51,1 % zahtjeva.

Drugo mjesto među podnositeljima zahtjeva, koje su 2018. zauzela *poduzeća*, 2019. su ponovno zauzele *akademske institucije i skupine za strateško promišljanje* (kao i 2017.), koje su podnijele 12,2 % početnih zahtjeva. Ipak, *poduzeća* su bila odmah iza njih s približno 10,4 % početnih zahtjeva. *Pravni stručnjaci i novinari* (s 9,4 % i 8,1 %) i dalje su važni podnositelji zahtjeva, kao i prethodnih godina. *Nevladine organizacije* zadnja su kategorija

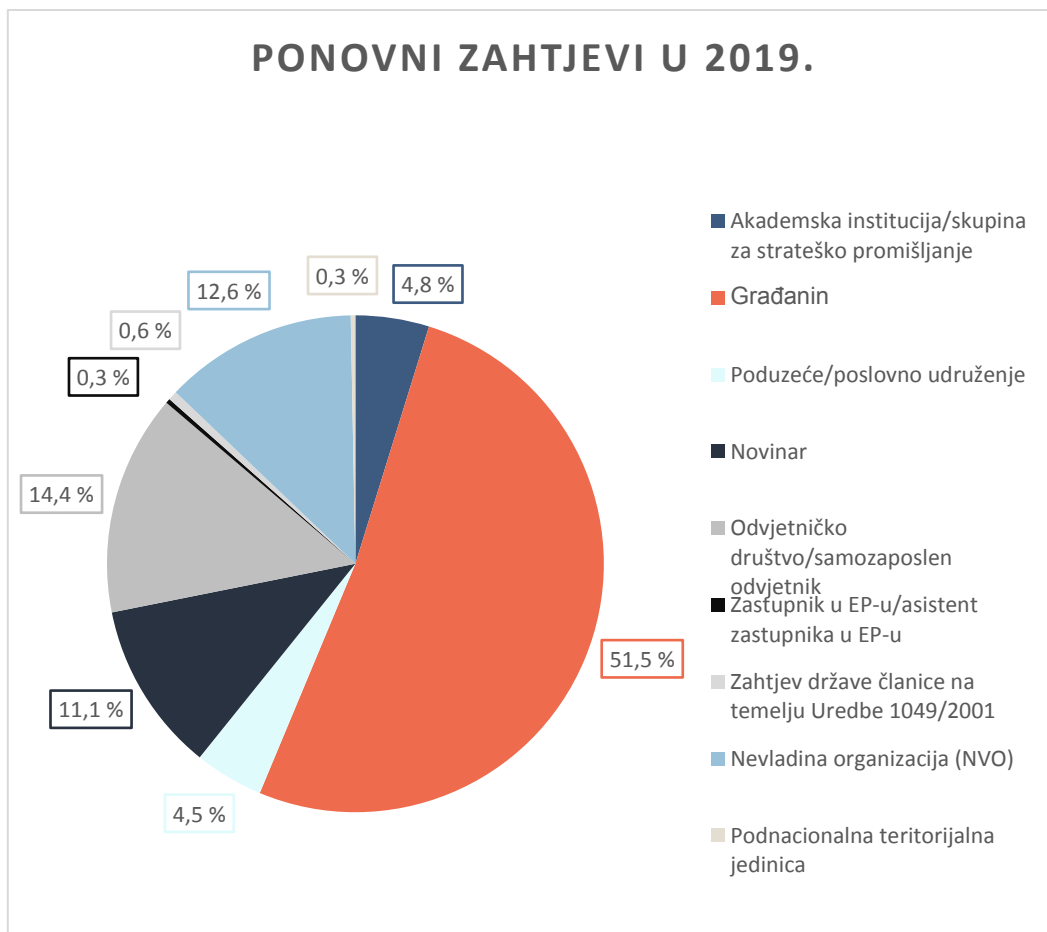
⁵⁶ Zadnja kategorija uvedena je 2018. kako bi se uzela u obzir činjenica da u okviru Uredbe (EZ) br. 1049/2001 i nacionalna tijela država članica imaju pravo podnositi zahtjeve za pristup dokumentima.

podnositelja zahtjeva koji su podnijeli više od 5 % početnih zahtjeva. Preostale kategorije nalaze se daleko iza njih, na svaku se odnosi manje od 2 % početnih zahtjeva.



▪ *Ponovni zahtjevi*

Većinu ponovnih zahtjeva u 2019., odnosno 51,5 %, podnijeli su *građani* (u usporedbi s 36,2 % zahtjeva u 2018. i 24,7 % u 2017.). Velik broj ponovnih zahtjeva podnijeli su i *pravni stručnjaci*, koji su sa 14,4 % zahtjeva zauzeli drugo mjesto. Treće mjesto zauzele su *nevladine organizacije*, koje su podnijele 12,6 % ponovnih zahtjeva, a odmah iza njih nalaze se *novinari*, koji su podnijeli približno 11,1 % ponovnih zahtjeva. Njih slijede, s daleko manjim brojem zahtjeva, *akademske institucije i skupine za strateško promišljanje* (4,8 %) te *poduzeća* (4,5 %), a na svaku od preostalih kategorija odnosi se manje od 1 % zahtjeva.



3.4. Zemljopisno podrijetlo podnositelja zahtjeva (tablica 7. u Prilogu)

- *Početni zahtjevi*

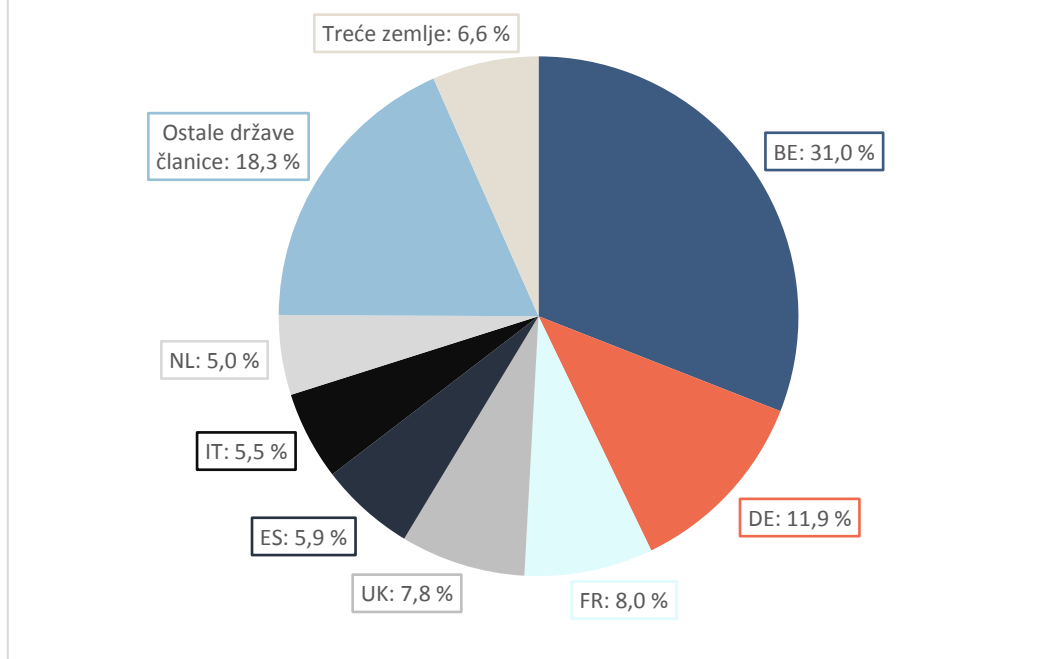
Prema zemljopisnoj raščlambi početnih zahtjeva podnesenih 2019. više od polovine ukupnog broja zahtjeva koje je primila Komisija stiglo je iz Belgije (31 %), Njemačke (11,9 %) i Francuske (8 %).

Dok su Belgija i Njemačka i prije bile dvije od glavnih zemalja iz kojih dolazi većina početnih zahtjeva za pristup dokumentima, jedan od podnositelja koji je prije bio vrlo aktivan, točnije Ujedinjena Kraljevina, zauzeo je četvrto mjesto, čime se nastavlja znatno smanjenje broja početnih zahtjeva koje je započelo 2017. U 2019. samo je 7,8 % početnih zahtjeva bilo iz Ujedinjene Kraljevine, u usporedbi s 9,2 % u 2018. i 15,2 % u 2017.

Na petom se mjestu nalazila Španjolska s 5,9 % početnih zahtjeva, a odmah iza nje slijedile su Italija (5,5 %) i Nizozemska (5 %). Udio zahtjeva podnesenih iz preostale 21 države članice bio je manji od 3 % po državi članici.

Pravo na pristup dokumentima i dalje su ostvarivali i podnositelji zahtjeva s boravištem ili registriranim sjedištem u trećim zemljama. Njihovi početni zahtjevi potvrdili su blago, ali stalno povećanje koje je zabilježeno prethodnih godina – u 2019. na njih se odnosilo približno 6,6 % zahtjeva, u usporedbi s 5,3 % u 2018. i gotovo 5 % u 2017.

POČETNI ZAHITJEVI U 2019.

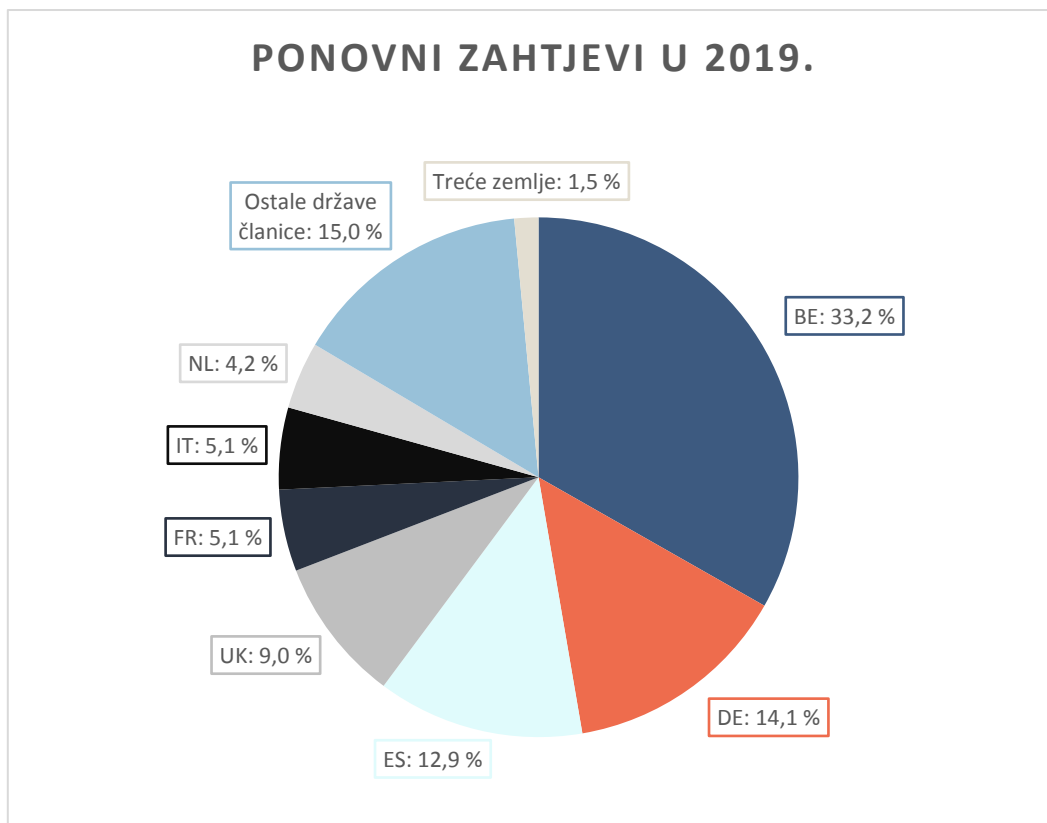


▪ *Ponovni zahtjevi*

Prema zemljopisnoj raščlambi ponovnih zahtjeva, daleko najveći broj zahtjeva podnesen je, kao i prethodnih godina, iz Belgije (33,2 %, što je ipak neto smanjenje u usporedbi s 45,9 % zahtjeva 2018.), a zatim iz Njemačke (14,1 %), Španjolske (12,9 %) i Ujedinjene Kraljevine (9 %).

Više od 4 % zahtjeva podneseno je još jedino iz Francuske i Italije (s po 5,1 %) te Nizozemske (4,2 %). Udio zahtjeva podnesenih iz preostale 21 države članice bio je 3 % ili manje po državi članici.

Naposljetku, broj ponovnih zahtjeva podnositelja s boravištem ili registriranim sjedištem u trećim zemljama potvrdio je blago smanjenje koje je zabilježeno u prethodne dvije godine – ti su podnositelji podnijeli gotovo 1,5 % svih zahtjeva (u usporedbi s 2,2 % u 2018. i 3,6 % u 2017.).



4. PRIMJENA IZUZEĆA OD PRAVA NA PRISTUP

Na pravo na pristup predviđeno Uredbom (EZ) br. 1049/2001 primjenjuje se niz posebnih izuzeća utvrđenih u članku 4. te uredbe. Svako odbijanje, potpuno ili djelomično, mora biti opravdano na temelju barem jednog od tih izuzeća.

4.1. Vrste dobivenog pristupa (tablice 8. i 9. u Prilogu)

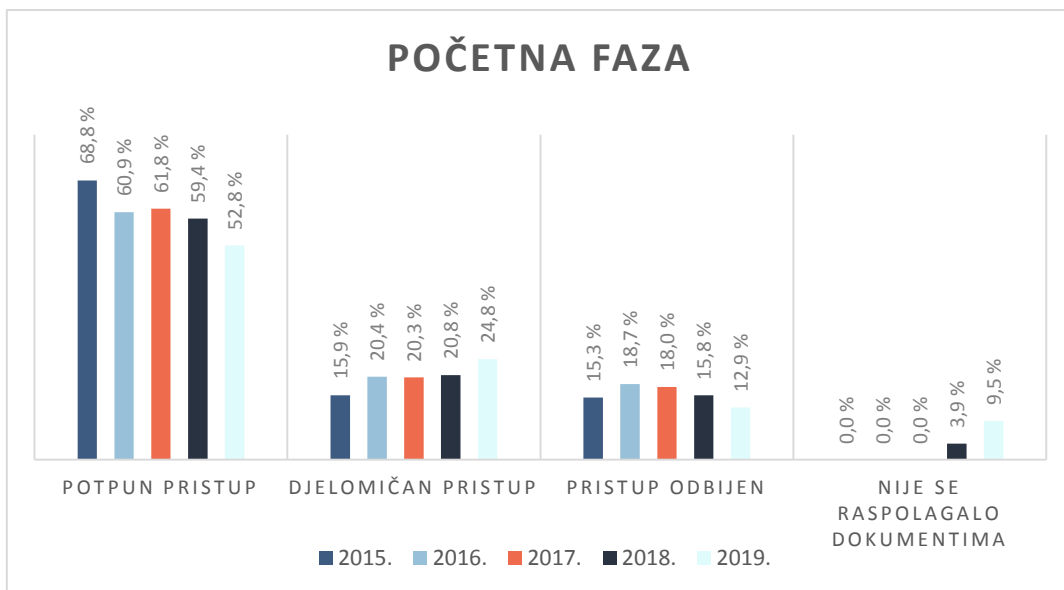
- *Početna faza*

U 2019. potpun ili djelomičan pristup dokumentima odobren je u više od 77,6 % predmeta u početnoj fazi (što je blago smanjenje u odnosu na 2018., kada je taj postotak iznosio 80,2 %).

Postotak potpuno pozitivnih odgovora blago se smanjio s 59,4 % u 2018. na 52,8 % u 2019. Ipak, postotak djelomično pozitivnih odgovora nastavio je blago, ali stalno uzlazno kretanje primijećeno od 2017. (s 20,3 % u 2017. na 20,8 % u 2018. i 24,8 % u 2019.).

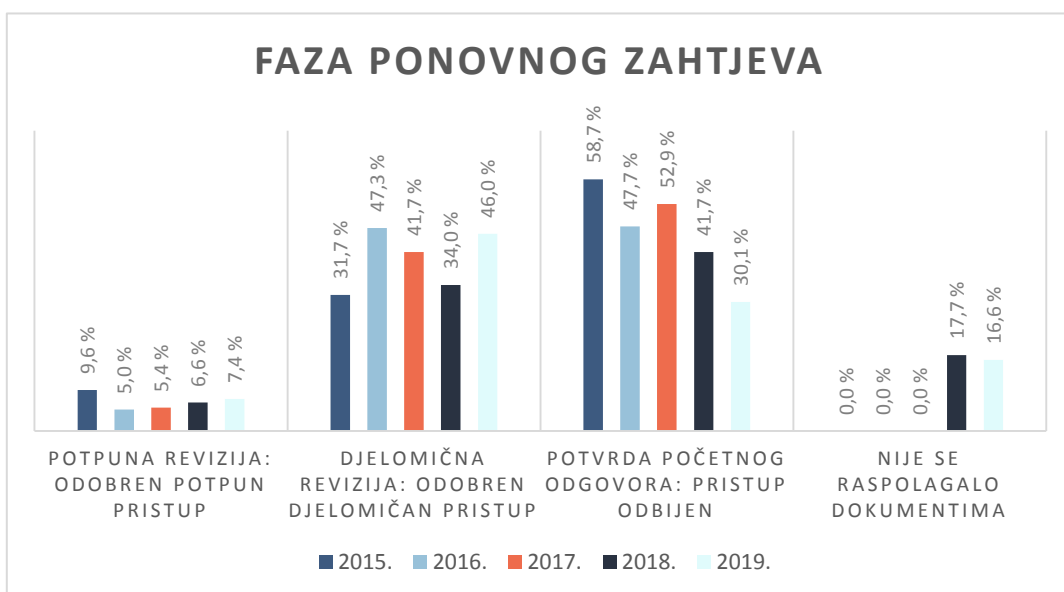
S druge strane, nastavilo se stalno blago smanjenje postotka potpuno odbijenih zahtjeva za pristup zabilježeno od 2016. – u 2019. odbijeno je samo 12,9 % ukupnog broja početnih zahtjeva, u odnosu na 15,8 % u 2018., 18 % u 2017. i 19 % u 2016.

Nadalje, u 2019. došlo je do naglog povećanja broja predmeta u kojima zatraženi dokumenti nisu postojali ili institucije njima nisu raspolagale (9,5 % početnih zahtjeva, u usporedbi s 3,9 % u 2018.).



- *Faza ponovnog zahtjeva*

U 2019. približno 30,1 % početnih odgovora osporenih ponovim zahtjevima potpuno je potvrđeno u fazi ponovnog zahtjeva (u usporedbi s 41,7 % u 2018. i 52,9 % u 2017.). Čak 53,4 % njih potpuno je ili djelomično promijenjeno (u usporedbi s približno 40,6 % u 2018.).



4.2. Primijenjena izuzeća od prava na pristup⁵⁷ (tablica 10. u Prilogu)

4.2.1. Početna faza

Izuzeće kojim se štite *privatnost i integritet pojedinca*⁵⁸ u 2019. i dalje je bilo najčešći razlog zbog kojeg je Europska komisija (potpuno ili djelomično) odbila pristup u početnoj fazi. Primijenila ga je u čak 41,1 % slučajeva odbijanja, u usporedbi s 34,5 % u 2018. i gotovo 31,4 % u 2017. Kao i prethodnih godina, velik broj zahtjeva odbijen je kako se, u skladu s

⁵⁷ Na temelju članka 4. Uredbe (EZ) br. 1049/2001.

⁵⁸ To je izuzeće predviđeno člankom 4. stavkom 1. točkom (b) Uredbe (EZ) br. 1049/2001.

primjenjivim zakonodavstvom u području zaštite podataka, ne bi otkrila imena nenadređenih članova osoblja ili predstavnika trećih strana koja se pojavljuju u dokumentima.

Sljedeće najčešće izuzeće bila je zaštita *komercijalnih interesa*⁵⁹. To je izuzeće bilo razlog za više od 15 % (djelomičnih ili potpunih) odbijanja⁶⁰.

Treće najčešće izuzeće više nije izuzeće usmjereno na zaštitu *procesa odlučivanja koji je u tijeku*, već izuzeće koje se odnosi na zaštitu *svrhe inspekcija, istraga i revizija*⁶¹, koje je bilo razlog za 13,4 % odbijanja⁶².

Odmah iza njega bilo je izuzeće usmjereno na zaštitu *procesa odlučivanja koji je u tijeku*⁶³, koje je primijenjeno u 10,2 % slučajeva⁶⁴.

Relativna primjena izuzeća kojim se štiti *javna sigurnost*⁶⁵ nastavila se blago, ali konstantno povećavati (s 5,4 % u 2017. na gotovo 8,8 % u 2018. i 9,2 % u 2019.).

Osim izuzeća kojim se osigurava zaštita *međunarodnih odnosa*⁶⁶, na koje se pozvala u 5,3 % slučajeva⁶⁷, Komisija se pri odbijanju djelomičnog ili potpunog pristupa traženim dokumentima u početnoj fazi na sva ostala izuzeća predviđena Uredbom (EZ) br. 1049/2001 pozvala u manje od 4 % slučajeva po izuzeću.

⁵⁹ To je izuzeće predviđeno člankom 4. stavkom 2. prvom alinejom Uredbe (EZ) br. 1049/2001.

⁶⁰ U usporedbi s 15,4 % u 2018. i 16,8 % u 2017.

⁶¹ To je izuzeće predviđeno člankom 4. stavkom 2. trećom alinejom Uredbe (EZ) br. 1049/2001.

⁶² U usporedbi s 12,7 % u 2018. i 17,7 % u 2017.

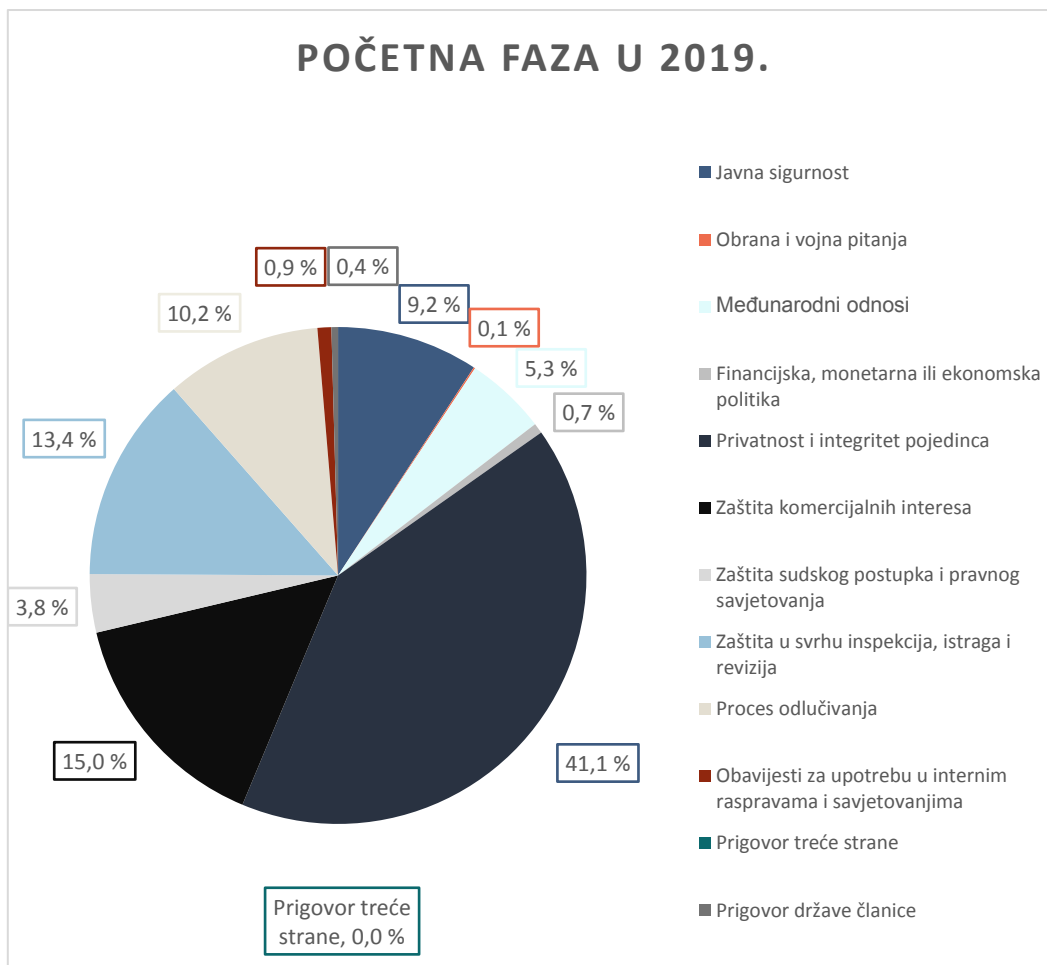
⁶³ To je izuzeće predviđeno člankom 4. stavkom 3. prvim podstavkom Uredbe (EZ) br. 1049/2001.

⁶⁴ U usporedbi s 15,1 % u 2018. i 16,3 % u 2017.

⁶⁵ To je izuzeće predviđeno člankom 4. stavkom 1. prvom alinejom Uredbe (EZ) br. 1049/2001.

⁶⁶ To je izuzeće predviđeno člankom 4. stavkom 1. trećom alinejom Uredbe (EZ) br. 1049/2001.

⁶⁷ U usporedbi s 5,8 % u 2018., 4 % u 2017. i 3,4 % u 2016., što stoga upućuje da ga Europska komisija blago, ali konstantno sve češće primjenjuje.



4.2.2. Faza ponovnog zahtjeva

Iako se primjenjuje sve rjeđe, i u 2019., kao i prethodnih godina, zaštita *svrhe inspekcija, istraga i revizija* bila je glavni razlog za potvrdu (potpunog ili djelomičnog) odbijanja pristupa, a primijenjena je u 24,3 % slučajeva (u usporedbi s 30,6 % u 2018. i gotovo 35 % u 2017.).

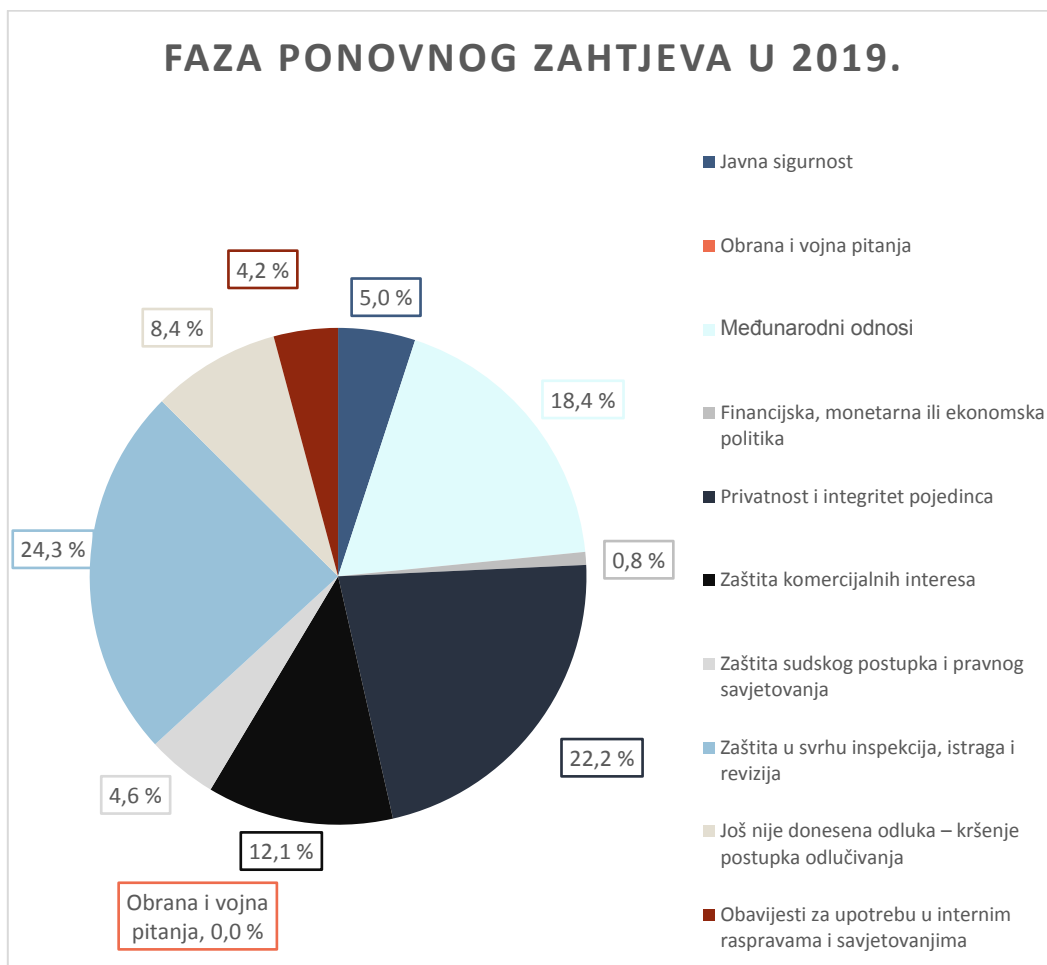
Na drugom je mjestu bilo izuzeće kojim se štite *privatnost i integritet pojedinca* (22,2 % u 2019., u usporedbi s 25 % u 2018. i gotovo 26,1 % u 2017.).

Treće najčešće izuzeće u 2019. bilo je izuzeće kojim se štiti javni interes u pogledu *međunarodnih odnosa*, koje je primijenjeno u 18,4 % slučajeva (u usporedbi s 5,6 % u 2018. i gotovo 4 % u 2017.).

Primjena izuzeća kojim se štite *komercijalni interesi* opet se smanjila (12,1 % u 2019., u usporedbi s 12,5 % u 2018. i 13,2 % u 2017.) te je ono zauzelo četvrto mjesto, čime je nastavljeno postupno smanjenje njegove primjene zabilježeno od 2016. (kada je primijenjeno u 15,9 % slučajeva odbijanja u fazi ponovnog zahtjeva).

Peto je mjesto zauzelo izuzeće kojim se štiti *proces odlučivanja koji je u tijeku* u Komisiji, koje je primijenjeno u 8,4 % slučajeva. Ta brojka potvrđuje kretanje koje je uočeno u prethodnom izvješću, prema kojem se to izuzeće rjeđe primjenjuje (smanjila se s 10,8 % u 2018., približno 12,2 % u 2017. i 20,2 % u 2016.).

Komisija je zatim najčešće primjenjivala izuzeća kojima se štiti javni interes u pogledu *javne sigurnosti* (5 %) te *pravnog savjetovanja i sudskog postupka* (4,6 %).



5. PRITUŽBE EUROPSKOM OMBUDSMANU

Europski je ombudsman 2019. zaključio 42 pritužbe podnesene protiv načina na koji je Europska komisija obradila zahtjeve za pristup dokumentima⁶⁸. U usporedbi s tim, u posljednje tri godine Europski ombudsman zaključio je manji broj pritužbi (29 u 2018., 25 u 2017. i 21 u 2016.).

Europski ombudsman utvrdio je nepravilnosti u postupanju u samo šest predmeta⁶⁹.

U 2019. Europski ombudsman pokrenuo je 32 nove istrage u kojima je pristup dokumentima bio glavni ili sporedni dio žalbe, u usporedbi s 29 istraga pokrenutih u 2018., 25 istraga pokrenutih u 2017. i 12 istraga pokrenutih u 2016.

Ti statistički podaci potvrđuju da se od 2017. broj novih istraga⁷⁰ znatno povećao, što je odraz činjenice da Europski ombudsman pridaje sve više važnosti tom konkretnom području aktivnosti⁷¹.

⁶⁸ Statistički podaci odnose se na predmete pred Europskim ombudsmanom za sve službe Europske komisije osim Europskog ureda za borbu protiv prijevara.

⁶⁹ Predmeti 1302/2017, 1632/2018, 1227/2017, 2134/2018, 195/2017 i 1708/2015.

Tu važnost dodatno pokazuje takozvani ubrzani postupak za pritužbe u pogledu pristupa dokumentima, koji je Europski ombudsman pokrenuo 2018. U skladu s tim postupkom Europski ombudsman obvezao se da će o pokretanju istraga odlučivati u roku od pet radnih dana, a da će odluke o istragama o „pristupu dokumentima” donositi u roku od 40 radnih dana od primitka pritužbi⁷².

Ako Europski ombudsman utvrdi da Europska komisija nije s pravom odbila pristup traženim dokumentima, može preporučiti Komisiji da odobri potpun ili djelomičan pristup predmetnim dokumentima.

Te preporuke nisu pravno obvezujuće za Komisiju. Ipak, ako ne postupi u skladu s preporukama, Europski ombudsman može putem tematskog izvješća uputiti to pitanje Europskom parlamentu.

Naposljetku, iako se broj pritužbi i istraga blago povećao, one čine samo vrlo mali udio ukupnog broja zahtjeva za pristup dokumentima koje je obradila Europska komisija.

6. SUDSKO PREISPITIVANJE

U nekoliko sudskih postupaka u 2019. sudovi EU-a dodatno su razradili već ionako opsežnu sudsku praksu koja se odnosi na pristup dokumentima institucija EU-a. U tim novim primjerima sudske prakse u velikoj je mjeri potvrđena praksa Europske komisije na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001 te će Komisija nastaviti postupati u skladu s njom.

6.1. Sud

Sud je 2019. donio čak pet presuda⁷³ o žalbama povezanim s pravom javnog pristupa dokumentima na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001 u kojima je Europska komisija bila jedna od stranaka u postupku, za razliku od 2018., kada je donio jednu presudu.

U okviru tih pet presuda Sud je pojasnio niz pitanja – od pitanja postupovne prirode do pitanja koja se više odnose na materijalne aspekte primjene Uredbe (EZ) br. 1049/2001.

6.1.1. Pojašnjenja nekih materijalnih pravila

Među pet presuda koje je Sud donio 2019. u vezi s provedbom Uredbe (EZ) br. 1049/2001, dvije⁷⁴ su se odnosile na primjenu *opće pretpostavke povjerljivosti* dokumenata koji su dio *spisâ o državnim potporama*.

⁷⁰ Vidjeti Godišnje izvješće o pristupu dokumentima za 2017., *op.cit.*, str. 11.

⁷¹ Vidjeti i Godišnje izvješće o pristupu dokumentima za 2018., *op.cit.*

⁷² <https://www.ombudsman.europa.eu/en/letter/en/89730>.

⁷³ Konkretno: rješenje od 30. siječnja 2019., *Verein Deutsche Sprache eV protiv Europske komisije*, C-440/18P, EU:C:2019:77; presuda od 13. ožujka 2019., *AlzChem AG protiv Europske komisije*, C-666/17P, EU:C:2019:196; rješenje od 21. svibnja 2019., *P Anikó Pint protiv Europske komisije*, C-770/18, EU:C:2019:436; rješenje od 6. studenoga 2019., *Hércules Club de Fútbol, SAD protiv Europske komisije*, C-332/19 P, EU:C:2019:948; i rješenje od 17. prosinca 2019., *Rogesa Roheisengesellschaft Saar mbH protiv Europske komisije*, C-568/18P, EU:C:2019:1092.

⁷⁴ Presude od 13. ožujka 2019., *AlzChem AG protiv Europske komisije* i od 6. studenoga 2019., *Hércules Club de Fútbol, SAD protiv Europske komisije*, *op.cit.*

Sud je potvrdio da objava dokumenata iz upravnog spisa Komisije u postupku preispitivanja državnih potpora načelno narušava zaštitu svrhe istraga, revizija ili inspekcija u smislu članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe (EZ) br. 1049/2001.

Komisija može primijeniti opću pretpostavku povjerljivosti već samo zato što su traženi dokumenti dio upravnog spisa o državnoj potpori⁷⁵. Dokumenti zaštićeni na taj način „nisu obuhvaćeni obvezom otkrivanja njihova sadržaja, u cijelosti ili djelomično”⁷⁶.

Ta opća pretpostavka primjenjiva je i neovisno i. o broju traženih dokumenata, ii. o tome je li podnositelj zahtjeva točno utvrdio predmetni dokument ili dokumente⁷⁷ ili iii. o tome jesu li dokumenti već postojali prije službenog pokretanja predmetne ispitnog postupka u vezi s državnim potporama⁷⁸.

Međutim, ta je opća pretpostavka oboriva i ne isključuje mogućnost objave nekih specifičnih dokumenata iz spisa Komisije o državnoj potpori⁷⁹. Teret dokazivanja leži na podnositelju zahtjeva, neovisno o tome je li teško dostaviti dokaze potrebne da bi se pretpostavka oborila⁸⁰. U tom kontekstu valja napomenuti da činjenica da se traženi dokumenti izravno i izričito odnose na podnositelja zahtjeva nije dovoljna da bi se oborila predmetna pretpostavka⁸¹.

Sud je nadalje potvrdio da su dokumenti koji se odnose na *postupke EU Pilot* isto obuhvaćeni općom pretpostavkom neotkrivanja jer su povezani s postupcima zbog povrede prava, kojima prethode, služe kao priprema za njih ili im je svrha izbjeći postupak zbog povrede prava⁸².

Prethodno navedene pretpostavke koje je priznao Sud ne isključuju pravo zainteresirane stranke da dokaže postojanje *prevladavajućeg javnog interesa* koji opravdava objavu traženih dokumenata.

Sud je u vezi s time pojasnio da se takav interes ne može utvrditi na temelju toga da bi dokumenti podnositelju zahtjeva omogućili da dostavi uvjerljivije argumente u svojoj tužbi za poništenje⁸³, da pripremi pravni postupak ili predoči dokaze u postupcima pred nacionalnim sudovima⁸⁴ ili da ostvari svoje pravo na obranu u okviru postupka zbog povrede koji se odnosi na državnu potporu⁸⁵. Svi se ti razlozi stoga smatraju privatnim interesima.

Naposljetku, Sud je ostao pri svojoj ustaljenoj sudskoj praksi u skladu s kojom upravna aktivnost Komisije ne zahtijeva tako širok pristup dokumentima kao što se zahtijeva za njezinu zakonodavnu aktivnost⁸⁶.

⁷⁵ Vidjeti presudu od 13. ožujka 2019., *AlzChem AG protiv Europske komisije*, *op.cit.*, točku 32.

⁷⁶ *Ibid.*, točka 70.

⁷⁷ *Ibid.*, točka 31.

⁷⁸ *Ibid.*, točka 34.

⁷⁹ *Ibid.*, točka 38.

⁸⁰ *Ibid.*, točka 39.

⁸¹ Rješenje od 6. studenoga 2019., *Hércules Club de Fútbol, SAD protiv Europske komisije*, *op.cit.*, točka 7.

⁸² Rješenje od 21. svibnja 2019., *P Anikó Pint protiv Europske komisije*, *op.cit.*, točka 12.

⁸³ Presuda od 13. ožujka 2019., *AlzChem AG protiv Europske komisije*, *op.cit.*, točka 56.

⁸⁴ Rješenje od 21. svibnja 2019., *P Anikó Pint protiv Europske komisije*, *op.cit.*, točka 24.

⁸⁵ Rješenje od 6. studenoga 2019., *Hércules Club de Fútbol, SAD protiv Europske komisije*, *op.cit.*, točka 16.

⁸⁶ Presuda od 13. ožujka 2019., *AlzChem AG protiv Europske komisije*, *op.cit.*, točka 65.

6.1.2. Pojašnjenja nekih postupovnih pravila

Prvo, Sud je priznao pretpostavku zakonitosti povezanu s izjavom Komisije da traženi dokumenti ne postoje⁸⁷. Sud je smatrao da se takva pretpostavka i. primjenjuje čak i na izjave opće prirode (koje se ne odnose na specifične i utvrđene dokumente)⁸⁸ i ii. ne može oboriti samo tvrdnjom da bi navodno nepostojanje dokumenata očigledno bilo u suprotnosti s dobrom administrativnom praksom⁸⁹.

Drugo, Sud je ponovio da podnositelj zahtjeva nakon objave traženih dokumenata, ali nakon pokretanja sudskog postupka u načelu ne zadržava interes za traženje poništenja sporne odluke koja nije službeno povučena⁹⁰. Daljnje postojanje tog interesa pretpostavlja mogućnost ponavljanja navedene nezakonitosti, neovisno o posebnim okolnostima predmetnog slučaja i mora se ocijeniti *in concreto*⁹¹.

6.2. Opći sud

U 2019. Opći sud donio je devet presuda⁹² povezanih s Europskom komisijom koje su se odnosile na pravo na pristup dokumentima na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001. Europska komisija bila je stranka u svim postupcima.

Od tih devet presuda, u četiri presude odbačene su tužbe za poništenje odluka Komisije. Točnije, u dvije presude Opći sud potvrdio je odluku Europske komisije i u cijelosti odbacio tužbe⁹³, dok je u druge dvije presude smatrao da su tužbe očito nedopustive⁹⁴.

U okviru preostalih pet presuda Opći sud naredio je da se tri tužbe protiv Komisije izbrišu iz registra nakon što su podnositelji zahtjeva odlučili odustati od postupka⁹⁵. U jednom je predmetu Opći sud odobrio ispravak tužbe koja je greškom podnesena protiv Europske

⁸⁷ Rješenje od 30. siječnja 2019., *Verein Deutsche Sprache eV* protiv *Europske komisije*, *op.cit.*, točka 14.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*, točka 23.

⁹⁰ Rješenje od 17. prosinca 2019., *Rogesa Roheisengesellschaft Saar mbH* protiv *Europske komisije*, *op.cit.*, točke 25. i 26. (U tom slučaju dogodilo se nakon podnošenja žalbe.)

⁹¹ *Ibid.*, točke od 27. do 29.

⁹² Rješenja od 12. studenoga 2019., *Patrick Breyer* protiv *Europske komisije*, T-158/19, EU:T:2019:791; od 17. prosinca 2019., *Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)* protiv *Europske komisije*, T-560/19, EU:T:2019:905; od 11. travnja 2019., *Damien Bruel* protiv *Europske komisije*, T-202/18, EU:T:2019:253; od 30. travnja 2019., *Marco Bronckers* protiv *Europske komisije*, T-746/18, EU:T:2019:280; od 14. svibnja 2019., *Régie autonome des transports parisiens (RATP)* protiv *Europske komisije*, T-422/18, EU:T:2019:339; od 12. rujna 2019., *Régie autonome des transports parisiens (RATP)* protiv *Europske komisije*, T-250/18, EU:T:2019:615; i od 27. veljače 2019., *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)* protiv *Europske komisije*, T-25/18, EU:T:2019:129; te presude od 14. svibnja 2019., *Commune de Fessenheim i dr.* protiv *Europske komisije*, T-751/17, EU:T:2019:330; od 12. veljače 2019., *Hércules Club de Fútbol, SAD* protiv *Europske komisije*, T-134/17, EU:T:2019:80.

⁹³ Presude od 14. svibnja 2019., *Commune de Fessenheim i dr.* protiv *Europske komisije*, T-751/17, *op.cit.*; i od 12. veljače 2019., *Hércules Club de Fútbol, SAD* protiv *Europske komisije*, T-134/17, *op.cit.*

⁹⁴ Rješenja od 17. prosinca 2019., *Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)* protiv *Europske komisije*, T-560/19, *op.cit.*; i od 14. svibnja 2019., *Régie autonome des transports parisiens (RATP)* protiv *Europske komisije*, T-422/18, *op.cit.*

⁹⁵ Rješenja od 11. travnja 2019., *Damien Bruel* protiv *Europske komisije*, T-202/18, *op.cit.*; od 30. travnja 2019., *Marco Bronckers* protiv *Europske komisije*, T-746/18, *op.cit.*; i od 12. rujna 2019., *Régie autonome des transports parisiens (RATP)* protiv *Europske komisije*, T-250/18, *op.cit.*

komisije umjesto Izvršne agencije za istraživanje⁹⁶, a u posljednjem je smatrao da postupak treba obustaviti⁹⁷.

U okviru navedene sudske prakse iz 2019. Opći sud imao je priliku pojasniti niz pitanja – od pitanja postupovne prirode do pitanja koja se više odnose na materijalne aspekte primjene Uredbe (EZ) br. 1049/2001.

6.2.1. Pojašnjenja nekih materijalnih pravila

Pojašnjenja materijalnih pravila koja je Opći sud iznio 2019. u biti su se odnosila na primjenu izuzeća koje se odnosi na *zaštitu svrhe istraga*, koje je predviđeno člankom 4. stavkom 2. trećom alinejom Uredbe (EZ) br. 1049/2001.

- *Faza pretprijave državnih potpora zaštićena na temelju opće pretpostavke*

Prvo, Opći je sud priznao „proširenje” primjene opće pretpostavke povjerljivosti na dokumente razmijenjene tijekom *faze pretprijave* postupka u vezi s državnim potporom⁹⁸ na temelju činjenice da se time osigurava dobra suradnja država članica u atmosferi uzajamnog povjerenja, a time i dobro funkcioniranje mogućeg kasnijeg preliminarnog ispitnog postupka ili čak formalnog ispitnog postupka⁹⁹.

U vezi s time Opći sud istaknuo je da se razmjene u fazi pretprijave odvijaju na inicijativu država članica, koja u biti ovisi o odnosu povjerenja koji institucija s njima uspostavi¹⁰⁰. Nadalje, pretprijava sama po sebi ne dovodi do odluke, već do neobvezujuće procjene u kojoj Komisija samo izražava svoje stajalište, koje se može promijeniti na temelju informacija koje bi mogla primiti nakon toga¹⁰¹.

U skladu s ustaljenom sudskom praksom, ako institucija svoju odluku utemelji na izuzeću od prava na pristup iz članka 4. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 1049/2001, u načelu mora dostaviti objašnjenje o tome na koji bi način pristup tom dokumentu mogao konkretno i stvarno ugroziti interes zaštićen tim izuzećem.

Opći je sud ipak ponovio da, ako institucija ima pravo pozvati se na opću pretpostavku povjerljivosti, nije potrebno da u svojem obrazloženju navodi sve različite relevantne činjenične i pravne elemente. Dovoljno je u obrazloženju jasno i nedvosmisleno navesti zaključke institucije na način koji će, prvo, predmetnim osobama omogućiti da se upoznaju s razlozima na temelju kojih je mjera donesena i da brane svoja prava i, drugo, Sudu omogućiti provođenje nadzora¹⁰².

Opći sud nadalje je istaknuo da institucija ne krši ni članak 42. ni članak 47. Povelje o temeljnim pravima ako primijeni opću pretpostavku povjerljivosti da bi odbila pristup

⁹⁶ Rješenje od 12. studenoga 2019., *Patrick Breyer protiv Europske komisije*, T-158/19, EU:T:2019:79.

⁹⁷ Rješenje od 27. veljače 2019., *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) protiv Europske komisije*, T-25/18, EU:T:2019:129.

⁹⁸ Presuda od 14. svibnja 2019., *Commune de Fessenheim i dr. protiv Europske komisije*, T-751/17, *op.cit.*, točka 71.

⁹⁹ *Ibid.*, točka 50.

¹⁰⁰ *Ibid.*, točka 54.

¹⁰¹ *Ibid.*, točka 33.

¹⁰² *Ibid.*, točka 72.

dokumentima razmijenjenima tijekom faze pretprijave postupka u vezi s državnom potporom¹⁰³.

Kad je riječ o posljednjoj odredbi, valja napomenuti da je Opći sud slijedio Europsku komisiju kada je napomenuo da je „predmet Uredbe br. 1049/2001 [...] urediti pitanja o javnom pristupu dokumentima kojima raspolažu institucije Unije, a ne pitanja o dokazima koje stranke trebaju podnijeti u okviru sudskih postupaka, neovisno o tome radi li se o sporu pred sudom Unije ili pred nacionalnim sudovima”¹⁰⁴.

- *Zaštita zatvorenih spisa o državnim potporama na temelju opće pretpostavke povjerljivosti*

Nadalje, Opći je sud potvrdio primjenjivost pretpostavke povjerljivosti na *spise o državnim potporama, čak i one koji su zatvoreni*, kada je u tijeku pravni postupak protiv odluke o sadržaju¹⁰⁵. Opći sud time je poštovao ustaljenu sudsku praksu, kojom se u obzir uzima činjenica da Europska komisija, ovisno o ishodu pravnog postupka, ima mogućnost nastaviti sa svojim istragama radi mogućeg donošenja daljnje odluke¹⁰⁶.

- *Koncept prevladavajućeg javnog interesa*

Opći sud imao je priliku pojasniti i ograničenja koncepta „prevladavajućeg javnog interesa” u smislu članka 4. Uredbe (EZ) br. 1049/2001. Taj interes ima ključnu ulogu u okviru primjene te uredbe jer može imati prednost u odnosu na neka izuzeća kojima se opravdava odbijanje pristupa traženim dokumentima. Opći je sud u tom pogledu ponovio da se *pravo podnositelja zahtjeva na obranu* ne može smatrati „prevladavajućim javnim interesom” u smislu članka 4. Uredbe (EZ) br. 1049/2001¹⁰⁷.

Slično tome, određeni interes na koji se može pozvati osoba koja traži pristup *jednom ili više dokumenata koji se odnose na tu osobu* ne može se uzeti u obzir kao prevladavajući javni interes u smislu članka 4. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 jer je svrha te uredbe dati općoj javnosti pravo na pristup dokumentima institucija, a ne utvrditi pravila osmišljena za zaštitu interesa koji određeni pojedinac može imati za stjecanje pristupa jednom ili više dokumenata¹⁰⁸.

6.2.2. *Pojašnjenja nekih postupovnih pravila*

Opći sud osvrnuo se 2019. i na nekoliko postupovnih pitanja koja se odnose na tužbe za poništenje odluka Europske komisije donesenih u okviru Uredbe (EZ) br. 1049/2001.

- *Obveznost vremenskog ograničenja iz članka 263. UFEU-a*

¹⁰³ *Ibid.*, vidjeti točke 112. i 125.

¹⁰⁴ *Ibid.*, točka 123.

¹⁰⁵ Presuda od 12. veljače 2019., *Hércules Club de Fútbol, SAD protiv Europske komisije*, T-134/17, *op.cit.*, vidjeti, među ostalim, točke od 44. do 47. i točke 54. i 55.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*, točke od 46. do 47. i 54.

¹⁰⁸ *Ibid.*, točka 44.

Kad je riječ o postupovnim pravilima, Opći sud prvo je naglasio da je dvomjesečno vremensko ograničenje za pokretanje tužbe za poništenje odluka institucije predviđeno člankom 263. Ugovora o funkcioniranju Europske unije obvezno.

Dvomjesečno vremensko ograničenje stoga je pitanje javnog poretka i ne podliježe diskrecijskom pravu stranaka ili Suda¹⁰⁹.

Vremensko ograničenje predviđeno člankom 263. Ugovora o funkcioniranju Europske unije utvrđeno je da bi se osigurale pravna jasnoća i sigurnost te da bi se izbjegla bilo kakva diskriminacija ili proizvoljno postupanje u sudovanju¹¹⁰.

Ono podliježe odstupanjima samo u slučaju nepredvidivih okolnosti ili više sile u smislu članka 45. Statuta Suda Europske unije¹¹¹.

U skladu s tim, tužba za poništenje potvrđujuće odluke Europske komisije koja se podnese izvan vremenskog ograničenja od dva mjeseca iz članka 263. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, a ne podliježe nijednom od prethodno navedenih odstupanja, mora se odbaciti kao očito nedopustiva¹¹².

▪ *Pravni učinci potvrđujuće odluke*

Drugo, Opći je sud podsjetio da na temelju članka 263. Ugovora o funkcioniranju Europske unije tužbi u načelu može podlijegati samo odluka koju donese glavni tajnik u ime Europske komisije. To je stajalište dosljedno s ustaljenom sudskom praksom, u skladu s kojom odgovor na početni zahtjev u smislu članka 7. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 u načelu ne može podlijegati tužbi osim u iznimnim okolnostima: ako sadržava neki nedostatak, na primjer ako podnositelj zahtjeva nije obaviješten o pravnim lijekovima koji su mu na raspolaganju ili ako je taj odgovor konačno stajalište institucije¹¹³.

Odluka donesena u fazi ponovnog zahtjeva u skladu s člankom 8. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 pravna je odluka koja u potpunosti *ex tunc* zamjenjuje prethodnu izjavu o stajalištu iz odgovora institucije na početni zahtjev¹¹⁴. Stoga samo ta odluka može proizvoditi pravne učinke koji bi mogli utjecati na interese podnositelja zahtjeva i time biti predmet tužbe za poništenje na temelju članka 263. Ugovora o funkcioniranju Europske unije¹¹⁵.

▪ *Posljedice de facto povlačenja osporavane odluke*

¹⁰⁹ Rješenje od 17. prosinca 2019., *Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)* protiv *Europske komisije*, T-560/19, EU:T:2019:905, točka 7.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Ibid.*, točka 9.

¹¹² *Ibid.*, točka 10.

¹¹³ Vidjeti, među ostalim, presudu od 11. prosinca 2018., *Arca Capital Bohemia a.s.* protiv *Europske komisije*, T-441/17, EU:T:2018:899, točke od 18. do 20.

¹¹⁴ Rješenje od 14. svibnja 2019., *Régie autonome des transports parisiens (RATP)* protiv *Europske komisije*, T-422/18, EU:T:2019:339, točka 35.

¹¹⁵ *Ibid.*, točka 37.

Treće, Opći je sud potvrdio da tužba za poništenje odluke Komisije postaje bespredmetna i da postupak treba obustaviti ako je podnositelj zahtjeva dobio tražene informacije naknadnom odlukom institucije, kojom je *de facto* povučena osporavana odluka¹¹⁶.

- *Ispravak pogrešaka u obrascima u tužbi za poništenje*

Naposljetku, Opći je sud odobrio ispravak koji je zatražio podnositelj zahtjeva koji je greškom pokrenuo tužbu protiv Europske komisije umjesto Izvršne agencije za istraživanje¹¹⁷.

U vezi s time Opći sud napomenuo je da se u skladu s ustaljenom sudskom praksom pogreške u obrascu u pogledu određenja tužene stranke mogu ispraviti nakon pokretanja tužbe ako se njezin identitet može nedvojbeno razabrati¹¹⁸.

Stoga je Opći sud prihvatio da Izvršnu agenciju za istraživanje smatra strankom protiv koje je podnesena tužba za poništenje¹¹⁹. U tom je slučaju Opći sud smatrao da bi naslov osporavane odluke, u kojem je velikim tiskanim slovima kao pošiljatelj navedena „Izvršna agencija za istraživanje Europske komisije”, mogao biti obmanjujući u pogledu zasebne pravne osobnosti Izvršne agencije za istraživanje¹²⁰. Stoga je tužba za poništenje ispravljena i smatrala se dopuštenom protiv Izvršne agencije za istraživanje.

6.3. Sudski postupci pokrenuti protiv Europske komisije u 2019.¹²¹

Pred Općim sudom u 2019. pokrenuto je 12 novih predmeta¹²² protiv Europske komisije na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001. Među tim predmetima tri¹²³ su već tijekom 2019. odbačena, povučena ili nastavljena protiv druge stranke.

U istom razdoblju Sudu su podnesene dvije žalbe¹²⁴ protiv presuda Općeg suda u predmetima u kojima je Europska komisija bila stranka u postupku. Dvama rješenjima donesenima 2019. obje su žalbe odbačene kao očito neosnovane

Europska komisija pozorno je pratila razvoj događaja u sudskoj praksi europskih sudova u 2019. Osobito je pozdravila potvrdu europskih sudova u svim prethodno navedenim

¹¹⁶ Rješenje od 27. veljače 2019., *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)* protiv *Europske komisije*, T-25/18, *op.cit.*, točke od 18. do 20.

¹¹⁷ Rješenje od 12. studenoga 2019., *Patrick Breyer* protiv *Europske komisije*, T-158/19, *op.cit.*

¹¹⁸ *Ibid.*, točka 24.

¹¹⁹ *Ibid.*, točka 31.

¹²⁰ *Ibid.*, točka 26.

¹²¹ Stanje na dan 31. prosinca 2019.

¹²² Predmeti *PL* protiv *Europske komisije*, T-728/19; *Basaglia* protiv *Europske komisije*, T-727/19; *AlzChem Group* protiv *Europske komisije*, T-569/19; *Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)* protiv *Europske komisije*, *op.cit.*, T-560/19; *Homoki* protiv *Europske komisije*, T-517/19; *Public Resource Org i Right to Know* protiv *Europske komisije*, T-185/19; *Bronckers* protiv *Europske komisije*, T-166/19; *Breyer* protiv *Izvršne agencije za istraživanje*, T-158/19, *op.cit.*; *Activos e Inversiones Monterroso* protiv *CRU*, T-16/19; *Marco Bronckers* protiv *Europske komisije*, T-746/18, *op.cit.*; *Umweltinstitut München* protiv *Europske komisije*, T-712/18; i *Campbell* protiv *Europske komisije*, T-701/18.

¹²³ Predmeti *Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)* protiv *Europske komisije*, *op.cit.*, T-560/19; *Breyer* protiv *Izvršne agencije za istraživanje*, T-158/19, *op.cit.*; i *Marco Bronckers* protiv *Europske komisije*, T-746/18, *op.cit.*

¹²⁴ Predmeti *Anikó Pint* protiv *Europske komisije*, C-770/18 P, *op.cit.*; i *Hércules Club de Fútbol, SAD* protiv *Europske komisije*, C-332/19 P, *op.cit.*

predmetima u kojima se 2019. odlučivalo o usklađenosti njezine administrativne prakse s Uredbom (EZ) br. 1049/2001. Zaista, u svih osam predmeta u kojima su 2019. odlučili i Sud i Opći sud¹²⁵ došlo je do potpunog odbacivanja tužbi za poništenje protiv odluka Europske komisije i stoga je prevladalo stajalište Komisije.

Osim toga, Europska komisija primila je na znanje i sva prethodno navedena pojašnjenja materijalnih i postupovnih pitanja koja su europski sudovi iznijeli u 2019. u vezi s Uredbom (EZ) br. 1049/2001. Kao i prethodnih godina, Glavno je tajništvo zajedno s Pravnom službom redovito organiziralo seminare kako bi se osoblje Europske komisije upoznalo s najnovijim razvojem događaja u sudskoj praksi.

¹²⁵ Osim onih koji su izbrisani iz registra ili u kojima je postupak obustavljen.

ZAKLJUČCI

Godina 2019. bila je obilježena odlaskom „Junckerove Komisije” i dolaskom „Komisije Ursule von der Leyen”.

U tom su političkom kontekstu 2019. glavni prioriteti Europske komisije i dalje bili transparentnost, integritet i odgovornost, koji su stupovi demokracije.

Europska komisija pozdravlja sve veći javni interes potaknut njezinim aktivnostima. Ona stalno pokreće nove inicijative čiji je cilj proaktivno povećanje transparentnosti u njezinim procesima odlučivanja i povećanje sudjelovanja građana.

U 2019. to je, među ostalim, bilo vidljivo iz činjenice da su suzakonodavci donijeli Komisijin Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o europskoj građanskoj inicijativi, koja je osmišljena da bi se olakšalo aktivnije sudjelovanje europskih građana u demokratskom procesu institucija, ali i iz objave detaljnih i praktičnih smjernica o etičkim standardima za članove Komisije koji su sudjelovali u izornoj utrci za Europski parlament u svibnju te stalnog proaktivnog objavljivanja dokumenata o Brexitu i nastojanja Komisije da se ta dosad nezabilježena razina transparentnosti održi i u provedbi Sporazuma o povlačenju te tijekom cijelih nadolazećih pregovora o budućem odnosu EU-a i Ujedinjene Kraljevine.

Te se mjere temelje na više ustaljenih alata i inicijativa koji već pridonose tome da Europska komisija poštuje načelo transparentnosti, kao što su Portal za transparentnost, sustavna objava informacija o sastancima povjerenika i dostava njihovih izjava o sukobu interesa, registar dokumenata Komisije i drugi registri¹²⁶, Eur-Lex¹²⁷, resursi na internetu s informacijama o prilikama za dobivanje sredstava EU-a¹²⁸ i primateljima sredstava¹²⁹, portal o javnim savjetovanjima i Portal otvorenih podataka EU-a itd.

U tom kontekstu, pravo na pristup dokumentima na zahtjev, kako je predviđeno u Povelji Europske unije o temeljnim pravima, Ugovorima o Europskoj uniji i Uredbi (EZ) br. 1049/2001, u 2019. i dalje je imalo ključnu ulogu u načinu na koji Europska komisija ispunjava svoja nastojanja u pogledu transparentnosti.

Europska komisija i dalje je institucija EU-a koja obrađuje daleko najveći broj zahtjeva za pristup dokumentima na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001. Zaprimitivši čak 7 445 početnih zahtjeva, Komisija je 2019. dosegla najveći broj zahtjeva od 2001., kada je ta uredba stupila na snagu.

Većina tih zahtjeva odnosila se na niz dokumenata, a neki i na cijele spise, te je dovela do nekoliko različitih odgovora. Institucija je sastavila čak 8 449 početnih odgovora.

S jedne strane, zbog stalnog znatnog povećanja broja zahtjeva od 2016. i njihove složenosti Komisija se sve češće suočava s velikim izazovom usklađivanja načela transparentnosti s načelom učinkovitosti i dobrog upravljanja.

¹²⁶ Primjerice registar stručnih skupina Komisije i drugih sličnih subjekata, registar komitologije itd.

¹²⁷ Baza podataka koja omogućuje pristup pravu Unije, sudskoj praksi Suda Europske unije i drugim javnim dokumentima EU-a.

¹²⁸ Za bespovratna sredstva i natječaje.

¹²⁹ Putem sustava financijske transparentnosti.

S druge strane, to je nedvojbeno dovelo do toga da je velik broj dokumenata postao javno dostupan. Ti objavljeni dokumenti dopunili su veliku količinu informacija i dokumenata koji su već bili dostupni na internetskim stranicama Europske komisije kao posljedica njezine politike da neprestano povećava proaktivno objavljivanje i njezine čvrste predanosti transparentnosti.

Europska komisija sudjelovala je 24. rujna 2019. na stručnom seminaru na temu „Budućnost transparentnosti EU-a”, koji je organiziralo finsko predsjedništvo Vijeća Europske unije, a bio je usmjeren na daljnje poticanje otvorene, učinkovite i neovisne administracije u dobu digitalizacije. U okviru te zajedničke rasprave o konkretnim mjerama za povećanje transparentnosti tijekom nadolazećeg zakonodavnog mandata, Europska komisija analizirala je sudsku praksu o pristupu dokumentima te je ispitala je li Uredba (EZ) br. 1049/2001 i dalje primjerena svojoj svrsi.

Objašnjenja Suda znatno su pridonijela poboljšanju Komisijine provedbe postojećih pravila.

Mali broj tužbi i presuda o poništenju odluka Komisije u tom području upućuje na to da Komisija općenito postiže primjerenu ravnotežu između prava na pristup i ostalih javnih i privatnih interesa zaštićenih na temelju izuzeća utvrđenih u Uredbi (EZ) br. 1049/2001.

Iako se broj žalbi podnesenih Sudu i pritužbi Europskom ombudsmanu blago povećao, one čine samo vrlo mali udio ukupnog broja zahtjeva koje je obradila Europska komisija, koji se isto tako stalno povećava.

Zaključno, u 2019. Europska komisija ispunila je svoju obvezu postizanja otvorene europske administracije, kako je predviđeno Ugovorima EU-a i Poveljom o temeljnim pravima te pojašnjeno Uredbom (EZ) br. 1049/2001.

Naposljetku, Europska komisija i dalje je odlučnija nego ikada da se bori protiv novih prijetnji demokraciji koje proizlaze iz nedostatka transparentnosti u digitalnom dobu ili dezinformiranja, koje je sušta suprotnost transparentnosti.