

Bruxelles, 4. listopada 2018.
(OR. en)

12828/18

INF 176
API 107

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavni tajnik Europske komisije, potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Datum primitka:	3. listopada 2018.
Za:	g. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2018) 663 final
Predmet:	IZVJEŠĆE KOMISIJE o primjeni u 2017. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2018) 663 final.

Priloženo: COM(2018) 663 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 3.10.2018.
COM(2018) 663 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE

**o primjeni u 2017. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 o javnom pristupu dokumentima
Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije**

UVOD

Europska komisija nastavila je 2017. djelovati u skladu sa svojom čvrstom predanošću ostvarenju veće transparentnosti i odgovornosti. Jedno od sredstava kojima to nastoji postići poticanje je učinkovitog ostvarivanja prava na pristup dokumentima¹ kojima raspolažu institucije EU-a. To je pravo sadržano u članku 42. Povelje EU-a o temeljnim pravima, članku 15. stavku 3. Ugovora o funkcioniranju EU-a i Uredbi (EZ) br. 1049/2001 o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije².

Agenda za veću transparentnost

Europska komisija poduzela je nekoliko važnih koraka kako bi povećala transparentnost svojih postupaka izrade zakonodavstva i provedbe politika, među ostalim i kad je riječ o njezinim kontaktima s dionicima i lobistima.

Europska komisija nastavila je 2017. ostvarivati svoju agendu za bolju regulativu, kojom nastoji postići bolji i transparentniji rad Europske unije sa snažnim naglaskom na jednostavnije djelovanje i djelovanje samo u onim područjima koja su građanima važna. Komisija svojim Programom za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT) od 2017. nastoji utvrditi mogućnosti za pojednostavnjenje i smanjenje nepotrebnih troškova svaki put kad Europska komisija predloži reviziju postojećeg prava. Inicijative koje nastaju na temelju tog rada svake se godine uključuju u program rada Komisije te se mogu pratiti u okviru pregleda rezultata REFIT-a.

U okviru REFIT-a Europska komisija posebno je usredotočena na područja u kojima postoje prekomjerni troškovi i opterećenja za poduzeća i druge dionike. U tu je svrhu Europska komisija izradila internetski portal na kojem svatko može iznijeti prijedloge te prima savjete skupine stručnjaka na visokoj razini, platforme REFIT. Platforma REFIT od svojeg je osnutka donijela 58 mišljenja na temelju više od 280 prijedloga javnosti o načinima na koje se mogu povećati djelotvornost i učinkovitost zakona propisa EU-a.

Tri su institucije u travnju 2016. dogovorile Međuinstitucijski sporazum o boljoj izradi zakonodavstva. Tijekom 2017. nastavljena je suradnja među institucijama za definiranje koncepta buduće zajedničke baze podataka o zakonodavstvu predviđene u sporazumu. Taj je koncept dogovoren te se trenutačno radi na utvrđivanju detaljnih specifikacija i razvoju budućeg alata, portala prilagođenog korisniku i namijenjenog široj javnosti koji će omogućiti jednostavan pristup informacijama o zakonodavnim postupcima koji su u tijeku, i to u obliku vremenske crte uz poveznice na detaljnije izvore.

U prosincu 2017. pokrenut je novi internetski međuinstitucijski registar delegiranih akata³. To je zajednički alat Europske komisije, Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije kojim se omogućuje pristup cijelom životnom ciklusu delegiranih akata, od faze planiranja u Europskoj komisiji do trenutka njihova objavljivanja u Službenom listu. Registrom se povećava transparentnost postupka pripreme, donošenja i preispitivanja delegiranih akata te on služi kao jedinstvena kontaktna točka za dionike koji su zainteresirani za tu vrstu akata.

¹ Korisnici prava na pristup dokumentima građani su EU-a i osobe s boravištem ili registriranim sjedištem u državi članici. Osim toga, to pravo uživaju i građani i pravne osobe iz trećih zemalja koji nemaju boravište ili registrirano sjedište u državi članici.

² Službeni list L 145, 31.5.2001., str. 43. (dalje u tekstu: „Uredba 1049/2001”).

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5221_hr.htm

Europska komisija 2017. dodatno je unaprijedila registar stručnih skupina, posebno dodavanjem novog specijaliziranog odjeljka o sastancima skupina, u kojem su dokumenti prikazani na uređeniji način koji je prilagođen korisnicima. Osim toga, poboljšane su sinergije između registra stručnih skupina i registra transparentnosti tako što je osiguran automatski prijenos podataka koji se odnose na članstvo u stručnim skupinama.

Istodobno je registar transparentnosti nastavio postupno rasti i trenutačno sadržava više od 11 000 unosa, pri čemu je tijekom 2017. upisano 2 430 novih subjekata⁴, od kojih su svi prihvatili zajednički kodeks ponašanja. Registar transparentnosti danas je jedan od najvećih registara takve vrste u svijetu.

Radi unaprijeđenja ukupne kvalitete podataka i korisničkog iskustva razvijeno je i uvedeno novo, inovativno informatičko rješenje. Osim toga, od prosinca 2017. registar transparentnosti automatski pruža informacije o stručnim skupinama Komisije⁵ kojima su registrirani subjekti dodijeljeni, a koje se dohvaćaju iz registra stručnih skupina Komisije i drugih sličnih subjekata⁶.

U kontekstu prijedloga Europske komisije o novom međuinstitucijskom sporazumu o obveznom registru transparentnosti⁷ Europski parlament donio je 15. lipnja 2017. svoj pregovarački mandat⁸, dok je Vijeće Europske unije svoj pregovarački mandat donijelo 6. prosinca 2017.⁹ Dva su međuinstitucijska orijentacijska sastanka održana 6. rujna 2017. i 12. prosinca 2017. u okviru estonskog predsjedništva Vijeća Europske unije. Politički predstavnici iz triju institucija dogovorili su se da će pregovori o obveznom registru transparentnosti EU-a započeti početkom 2018. Nakon nekoliko pripremnih sastanaka na tehničkoj razini prvi je politički sastanak održan 16. travnja 2018.

Transparentnost u pogledu etičnosti sadašnjih i bivših povjerenika osigurana je putem posebne *web*-stranice u okviru portala Europa¹⁰.

U svojem godišnjem govoru o stanju Unije 2017. predsjednik Juncker najavio je novi kodeks ponašanja članova Komisije¹¹. Moderniziranim pravilima utvrđuju se novi standardi etičkog ponašanja u Europi. Novim kodeksom ponašanja promiče se inicijativa predsjednika Junckera za veću transparentnost, za koju se zalaže još od početka svojeg mandata, te se produljuje razdoblje mirovanja za bivše povjerenike sa sadašnjih 18 mjeseci na dvije godine, a za predsjednika Europske komisije na tri godine. Dodatna se modernizacija provodi utvrđivanjem jasnijih pravila i viših etičkih standarda te uvođenjem višeg stupnja transparentnosti u nizu područja. Novi je kodeks stupio na snagu 1. veljače 2018.

⁴ Ta brojka uključuje samo subjekte koji su bili registrirani i aktivni na dan 31.12.2017.

⁵ To se odnosi na pojedince imenovane za zastupanje zajedničkog interesa dionika u pojedinom području politike, koji ne zastupaju pojedinačnog dionika nego smjer politike koji je zajednički različitim organizacijama dionika („članovi tipa B”) i na organizacije u širem značenju te riječi, što uključuje društva, udruženja, nevladine organizacije, sindikate, sveučilišta, istraživačke institute, odvjetnička društva i društva za pravno savjetovanje („članovi tipa C”), kako je utvrđeno u Odluci Komisije C(2016) 3301 od 30.5.2016.

⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/>

⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/HR/1-2016-627-HR-F1-1.PDF>

⁸ <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20170622RES78125/20170622RES78125.pdf>

⁹ <http://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2017/12/06/transparency-register-council-agrees-mandate-for-negotiations/>

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_hr

¹¹ Odluka Komisije C(2018) 700 od 31.1.2018. o kodeksu ponašanja članova Europske komisije.

Kad je riječ o proaktivnoj transparentnosti, Europska komisija odlučila je¹² 12. rujna 2017., s obzirom na broj zaprimljenih zahtjeva za pristup dokumentima o troškovima službenih putovanja povjerenika, da će svaka dva mjeseca objavljivati pregled troškova službenih putovanja za svakog člana Komisije. Redovitim pregledima obuhvaćena su sva izvršena službena putovanja osim ako bi objavljivanje tih informacija ugrozilo zaštitu javnog interesa s obzirom na pitanja javne sigurnosti, obrane i vojna pitanja, međunarodne odnose ili financijsku, monetarnu ili gospodarsku politiku Unije ili države članice. Prvi su pregledi objavljeni krajem veljače 2018.

U okviru obveze osiguranja transparentnosti koju je Europska komisija preuzela u novoj strategiji EU-a za trgovinu „Trgovina za sve”, Europska komisija na posebnom *web*-mjestu¹³ objavila je tekstove pregovora i izvješća o posljednjem krugu pregovora o postojećim trgovinskim sporazumima EU-a i trgovinskim pregovorima EU-a s trećim zemljama koji su u tijeku.

Europska komisija odlučila je i primijeniti opći pristup transparentnosti te osigurati najvišu moguću razinu otvorenosti tijekom postupka pregovora s Ujedinjenom Kraljevinom na temelju članka 50. Ugovora o Europskoj uniji. To je istaknuto i u Komunikaciji Komisije o napretku pregovora s Ujedinjenom Kraljevinom na temelju članka 50. Ugovora o Europskoj uniji, pri čemu je Europska komisija potvrdila da „su se pregovori odvijali uz dosad nezabilježenu razinu transparentnosti”. Europska komisija 2017. na posebnom je *web*-mjestu proaktivno objavila brojne relevantne dokumente, kao što su nacrti pregovaračkih stajališta za pojedine teme pregovora, dokumenti o stajalištu EU-a, dnevni redovi pojedinih krugova pregovora, zajedničke tehničke napomene EU-a i UK-a, zajedničko izvješće o napretku tijekom prve faze pregovora i nacrt sporazuma o povlačenju.

Pristup dokumentima

U okviru agende za veću transparentnost pravo na pristup dokumentima ima istaknuto mjesto u obvezi Europske komisije da osigura transparentnost. Osim što je, odgovarajući na posebne zahtjeve zaprimljene na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001, osigurala pristup dokumentima koje posjeduje, Europska komisija ujedno je u svojim brojnim javnim registrima i na svojim *web*-stranicama proaktivno objavila širok raspon informacija i dokumenata na način koji je prilagođen korisnicima.

Ovo je izvješće izrađeno u skladu s člankom 17. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1049/2001. U njemu se pruža pregled načina na koji je Europska komisija 2017. primjenjivala pravila o pristupu dokumentima. Izvješće se temelji na statističkim podacima, koji su sažeto prikazani u Prilogu¹⁴. U statističkim podacima odražava se broj zahtjeva zaprimljenih 2017. i odgovora na njih. U njima se ne odražava broj zatraženih ili (djelomično) objavljenih dokumenata, koji je znatno veći.

¹² Odluka Komisije C(2017) 6200 od 12.9.2017. o kodeksu ponašanja članova Europske komisije.

¹³ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1395>

¹⁴ Osim ako je navedeno drukčije, statistički podaci navedeni u ovom izvješću temelje se na brojkama koje su preuzete 13. ožujka 2018. iz informatičkih aplikacija Europske komisije. Postoci u opisnom dijelu izvješća zaokruženi su na najbližu decimalu.

Iako podnositelji zahtjeva mogu zatražiti pristup samo jednom dokumentu, mnogo češće traže pristup većem broju dokumenata ili čak cijelim spisima o određenoj temi ili postupku. Statistički podaci upućuju na važnost prava na pristup dokumentima u okviru cjelokupne politike transparentnosti Europske komisije. Zatraženi su dokumenti potpuno ili djelomično objavljeni u 82 % od ukupno 6 255 predmeta u početnoj fazi, a širi ili čak potpuni pristup odobren je u 46,9 % od ukupno 299 predmeta koji su preispitani u fazi ponovnog zahtjeva.

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 imenovala je barem jednog pravnog stručnjaka za tu zadaću, koji djeluje u svojstvu „koordinatora pristupa dokumentima”. Ovisno o veličini službe i broju zaprimljenih zahtjeva tim zaposlenicima obično pomaže nekoliko članova administrativnog i pomoćnog osoblja. Koordinator koordinira izradu nacerta odgovora zajedno s jedinicama nadležnima za predmetna područja politike.

Ponovnim zahtjevima bavi se Glavno tajništvo kako bi se osiguralo neovisno administrativno preispitivanje odgovora danog u početnoj fazi. Za tu je zadaću u Glavnom tajništvu rezervirano deset radnih mjesta u ekvivalentu punog radnog vremena, a čine ih osobe zadužene za obradu predmeta i administrativno osoblje. Osim što su odgovorni za preispitivanje početnih odgovora, pružaju smjernice, osposobljavanje i savjete na horizontalnoj razini o primjeni Uredbe (EZ) br. 1049/2001 svim glavnim upravama i službama Europske komisije. Upravljaју i informatičkim sustavom na razini Komisije za obradu početnih i ponovnih zahtjeva za pristup dokumentima, koji se trenutačno osuvremenjuje. Zbog broja novih zahtjeva za pristup dokumentima, koji je u stalnom porastu od stupanja na snagu Uredbe (EZ) br. 1049/2001, i potrebe za većom transparentnosti u tom području ističe se potreba za dodjeljivanjem dovoljne količine ljudskih i informatičkih resursa Europskoj komisiji kako bi se osigurala učinkovita obrada zahtjeva za pristup dokumentima i ostvarili najbolji rezultati za građane.

1. REGISTRI I INTERNETSKA MJESTA

U registar dokumenata Komisije 2017. dodano je 18 825 novih dokumenata¹⁵ (vidjeti tablicu 1. u Prilogu), koji ulaze u kategoriju C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC ili SWD¹⁶. Europska komisija 2017. nije sastavila niti zaprimila nijedan osjetljiv dokument¹⁷ koji bi pripadao jednoj od tih kategorija dokumenata.

Broj se posjetitelja *web*-mjesta „Pristup dokumentima” na portalu Europa¹⁸ 2017. smanjio (12 618 u usporedbi s 15 496 posjetitelja 2016.), jednako kao i broj pregledanih stranica (16 876 u usporedbi s 23 290 stranica 2016., vidjeti tablicu 2. u Prilogu).

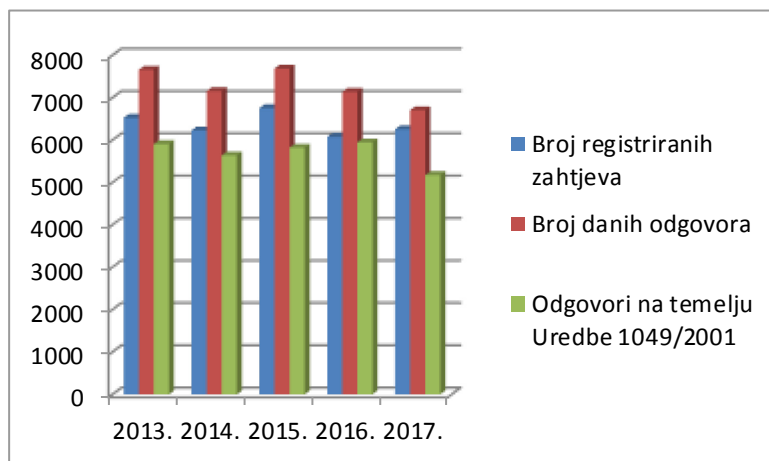
Obje su platforme postale važni alati za pretraživanje koji građanima omogućuju da više i aktivnije sudjeluju u procesu odlučivanja Europske komisije i njezinoj politici pristupa dokumentima.

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

Europski parlament, Vijeće Europske unije i Europska komisija nastavili su 2017. održavati redovite tehničke sastanke na administrativnoj razini kako bi razmijenili iskustva, razvijali najbolju praksu i osigurali dosljednu primjenu Uredbe (EZ) br. 1049/2001.

3. ANALIZA ZAHTJEVA ZA PRISTUP

3.1. Broj zahtjeva



Broj početnih zahtjeva povećao se 2017. za gotovo 3 % (6 255 u usporedbi sa 6 077 zahtjeva 2016.). Broj početnih odgovora na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001 smanjio se za oko 6 % (sa 7 137 odgovora 2016. na 6 704 odgovora 2017.)¹⁹.

¹⁵ Sličan broj kao i 2016. (18 523).

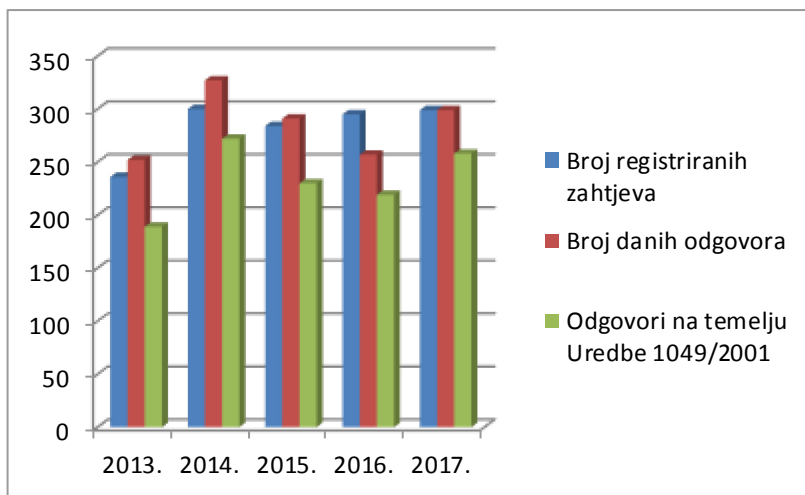
¹⁶ C: autonomni akti Komisije; COM: zakonodavni prijedlozi Komisije i ostali dokumenti koji su dostavljeni drugim institucijama, zajedno s njihovim pripremnim dokumentima; JOIN: zajednički akti Komisije i Visokog predstavnika; OJ: dnevni red sastanaka Komisije; PV: zapisnici sastanaka Komisije; SEC: dokumenti Komisije koje se ne mogu razvrstati ni u jednu drugu seriju dokumenata; SWD: radni dokumenti službi Komisije.

¹⁷ Za potrebe Uredbe 1049/2001 osjetljive dokumente čine dokumenti koji imaju oznaku „vrlo tajno”, „tajno” ili „povjerljivo” (vidjeti članak 9. stavak 1. Uredbe 1049/2001).

¹⁸ Pristup dokumentima: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm.

¹⁹ Ta brojka uključuje i odgovore kojima Europska komisija potvrđuje da ne posjeduje zatražene dokumente. U takvoj situaciji podnositelji zahtjeva imaju pravo osporiti nepostojanje dokumenata na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001 pred Općim sudom.

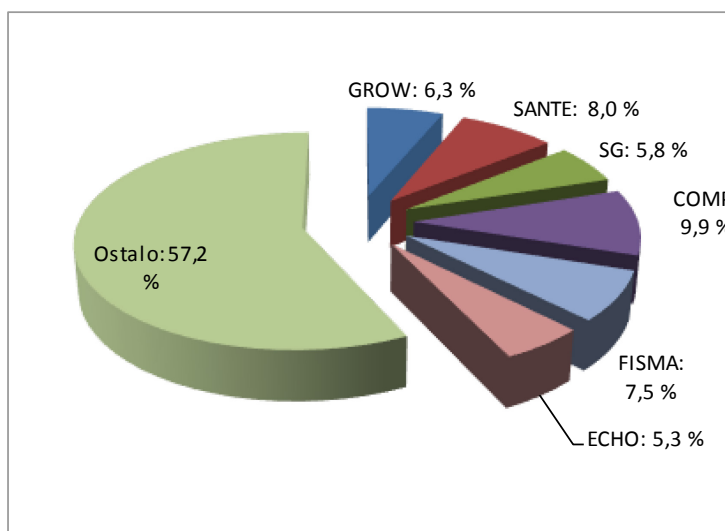
Kad je riječ o **ponovnim zahtjevima** kojima se traži da Europska komisija preispita početne odgovore u kojima se potpuno ili djelomično odbija pristup, njihov se broj neznatno povećao za 1 % (299 zahtjeva 2017. u usporedbi s 295 zahtjeva 2016.), čime se nastavio stalni trend rasta od 2016. Broj ponovnih odgovora na temelju Uredbe 1049/2001 znatno se povećao, za oko 15 % (s 219 odgovora 2016. na 258 odgovora 2017.).



Broj ponovnih zahtjeva obrađenih 2017. još je i veći jer su u nekim slučajevima zahtjevi jednog podnositelja ponovno razvrstani i obrađeni u jednom odgovoru (vidjeti tablicu 5. u Prilogu).

3.2. Udio zahtjeva po glavnoj upravi/službi Europske komisije (tablica 10. u Prilogu)

Glavna uprava za tržišno natjecanje zaprimila je najveći broj **početnih zahtjeva** (9,9 % u usporedbi sa 7,2 % zahtjeva 2016.), dok je na drugom mjestu bila Glavna uprava za zdravlje i sigurnost hrane, čiji se udio neznatno smanjio, s 8,0 % zahtjeva 2016. na 7,9 % zahtjeva 2017. Broj početnih zahtjeva za dokumente kojima raspolaže Glavna uprava za financijsku stabilnost, financijske usluge i uniju tržišta kapitala 2017. povećao se s 5,6 % na 7,5 %, čime ta glavna uprava zauzima treće mjesto.

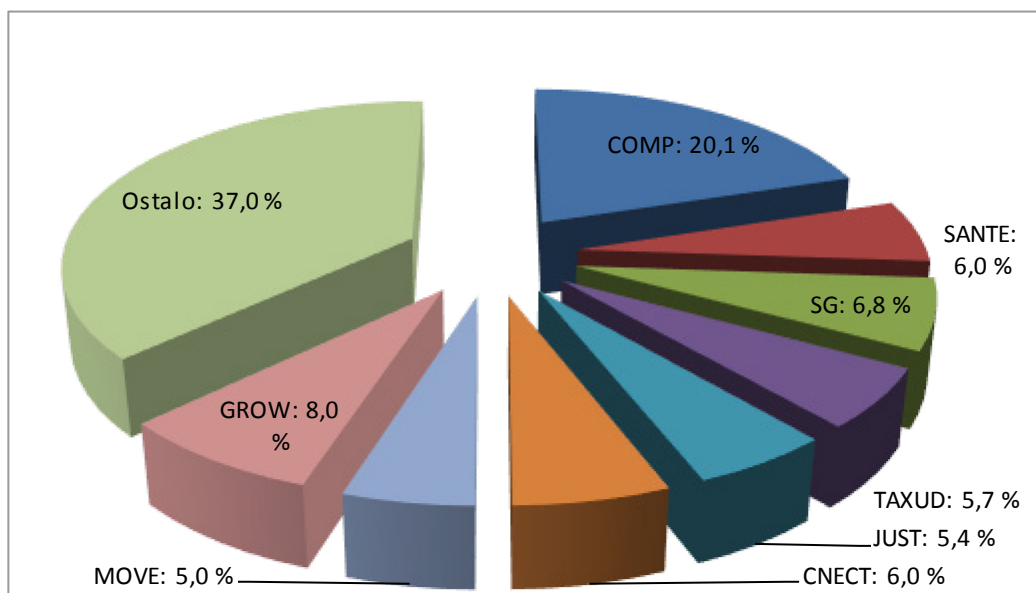


Glavna uprava za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike (6,3 %), Glavno tajništvo (5,8 %) i Glavna uprava za europsku civilnu zaštitu i europske operacije humanitarne pomoći (5,3 %) jedine su među ostalim glavnim upravama koje su pojedinačno zaprimile više od 5 % svih početnih zahtjeva. Pojedinačni udjeli u svim početnim zahtjevima za preostale službe Europske komisije iznosili su

4 % ili manje.

Kad je riječ o **ponovnim zahtjevima** koje je zaprimilo Glavno tajništvo, najveći udio odnosio se na početne odgovore koje je dostavila Glavna uprava za tržišno natjecanje (20,1 % odgovora 2017. u usporedbi s 15,9 % odgovora 2016.). Nakon toga slijedi Glavna uprava za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje

poduzetnike (8,0 % u usporedbi s 5,86 % odgovora 2016.). Treće mjesto dijele Glavna uprava za zdravlje i sigurnost hrane te Glavna uprava za komunikacijske mreže, sadržaje i tehnologije, od kojih je svaka dostavila 6,0 % početnih odgovora (u usporedbi s 10,2 % odnosno 2,7 % odgovora 2016.).

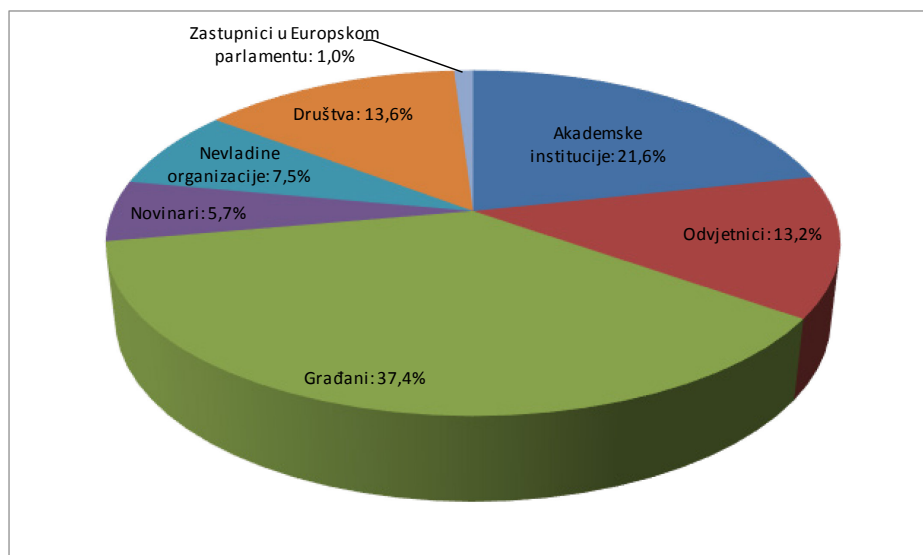


Još su tri službe Europske komisije pojedinačno dostavile početne odgovore na više od 5 % svih ponovnih zahtjeva (Glavna uprava za oporezivanje i carinsku uniju, Glavna uprava za pravosuđe i zaštitu potrošača te Glavna uprava za mobilnost i promet). Početni odgovori koje su dostavile preostale službe Europske komisije pojedinačno činili su manje od 5 % svih zahtjeva za ponovno preispitivanje.

3.3. Socijalni i profesionalni profil podnositelja zahtjeva²⁰ (tablica 8. u Prilogu)

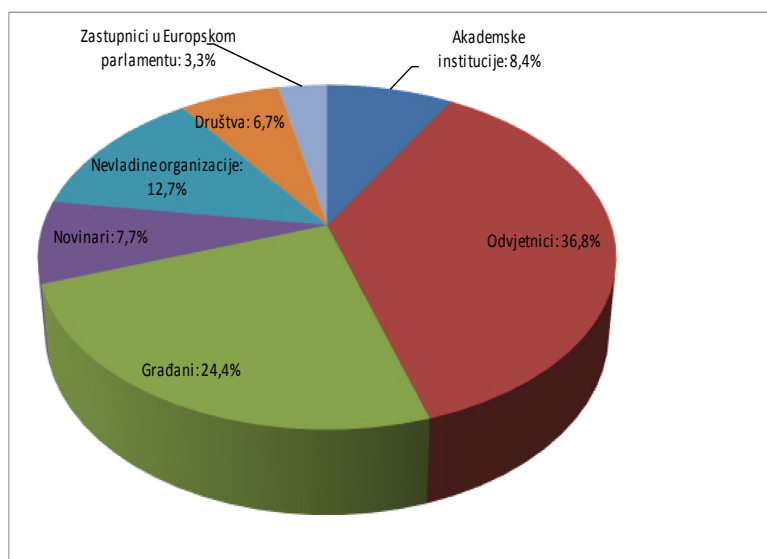
Većinu **početnih zahtjeva** 2017. i dalje su podnosili građani. Ti su zahtjevi činili 37,4 % svih zahtjeva (u usporedbi s 38,3 % zahtjeva 2016.). Na drugom se mjestu nalaze akademske institucije i skupine za strateško promišljanje (21,6 % zahtjeva 2017. u usporedbi sa 16,0 % zahtjeva 2016.). Društva i pravni stručnjaci činili su treću najaktivniju kategoriju, a podnijeli su 13,6 % odnosno 13,2 % početnih zahtjeva (u usporedbi s 9,7 % odnosno 13,5 % zahtjeva 2016.).

²⁰ Podnositelji u svojim zahtjevima mogu (ali to ne moraju učiniti) navesti svoj socijalni/profesionalni profil (tj. odabrati jednu od sedam ponuđenih kategorija). Za potrebe statistike profil „građani” obuhvaća podnositelje zahtjeva koji su kao svoj profil naveli „građani” i podnositelje zahtjeva koji nisu naveli svoj socijalni/gospodarski profil (tj. nisu odabrali nijednu od tih sedam kategorija).



Četvrto je mjesto zauzelo civilno društvo (nevladine organizacije) (7,5 % u usporedbi s 11,9 % zahtjeva 2016.), nakon čega slijede novinari (5,7 % u usporedbi s 5,9 % zahtjeva 2016.) i zastupnici u Europskom parlamentu (1,0 % zahtjeva 2017. u usporedbi s 4,8 % zahtjeva 2016.).

Većinu **ponovnih zahtjeva** 2017. podnijeli su pravni stručnjaci. Njihovi su zahtjevi činili gotovo 37 % svih zahtjeva (36,8 % u usporedbi s 26,4 % zahtjeva 2016.). Građani su s udjelom od 24,4 % svih zahtjeva (u usporedbi s 30,2 % 2016.) bili druga najaktivnija kategorija podnositelja zahtjeva.

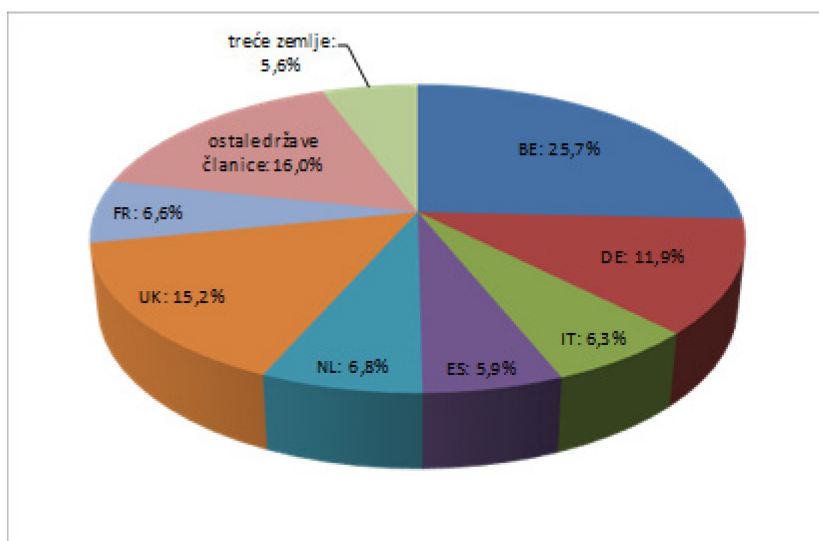


Iza njih je slijedilo civilno društvo (nevladine organizacije) s udjelom od 12,7 % zahtjeva (24,8 % zahtjeva 2016.). Akademske institucije i skupine za strateško promišljanje zauzele su četvrto mjesto s 8,4 % zahtjeva (4,4 % zahtjeva 2016.), novinari su zauzeli peto mjesto sa 7,7 % zahtjeva (8,1 % zahtjeva 2016.), dok su šesto mjesto zauzela društva sa 6,7 % (3,1 % zahtjeva 2016.).

3.4. Zemljopisno podrijetlo podnositelja zahtjeva (tablica 9. u Prilogu)

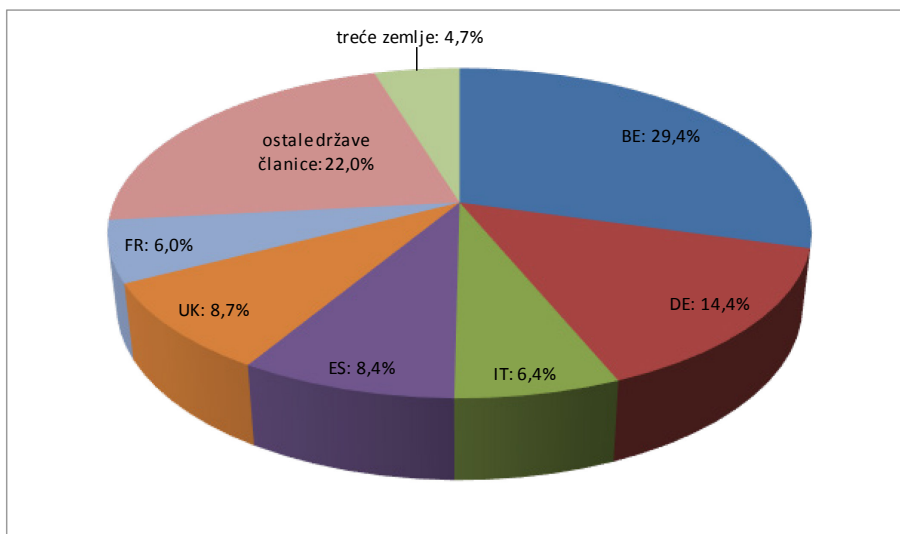
Kad je riječ o zemljopisnoj raščlambi **početnih zahtjeva**, najveći broj početnih zahtjeva i dalje su podnosile osobe s boravištem ili prebivalištem u Belgiji (25,7 % u usporedbi s 27,2 % zahtjeva 2016.), nakon čega slijede Ujedinjena Kraljevina (znatan porast, s 10,0 % zahtjeva 2016. na 15,2% zahtjeva 2017.) i Njemačka (11,9% u usporedbi s 12,6 % zahtjeva 2016.). Iza njih slijede Nizozemska, Francuska, Italija i Španjolska, iz kojih je

pojedinačno podneseno više od 5 % svih zahtjeva. 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, pri čemu su njihovi početni zahtjevi činili 5,62 % svih početnih zahtjeva (4,1 % zahtjeva 2016.).

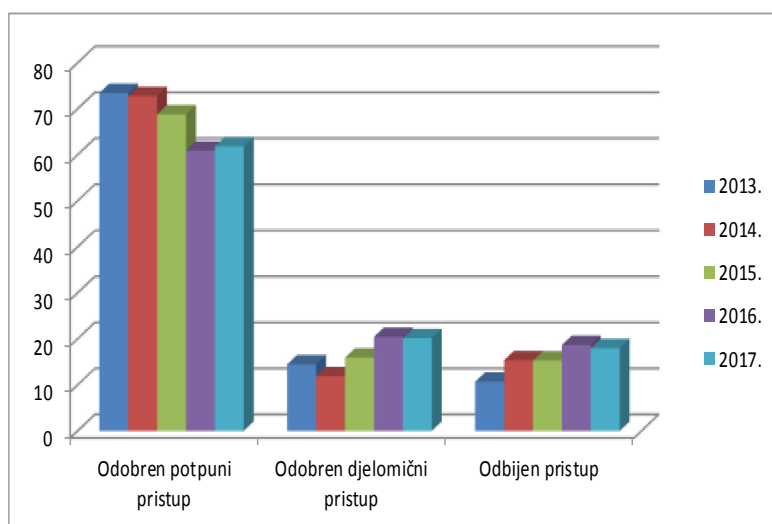
Kad je riječ o zemljopisnoj raščlambi **ponovnih zahtjeva**, daleko najveći broj zahtjeva podnesen je iz Belgije (29,4 % u usporedbi s 33,2 % zahtjeva 2016.), nakon koje slijedi Njemačka (14,4 % u usporedbi s 13,2 % zahtjeva 2016.). Više od 5 % zahtjeva podneseno je još jedino iz Ujedinjene Kraljevine (8,7 %), Španjolske (8,4 %), Italije (6,4 %) i Francuske (6,0%).



Pojedinačni udjeli zahtjeva podnesenih iz preostale 21 države članice iznosili su 3 % ili manje. Konačno, zahtjevi koje su podnijeli podnositelji s boravištem ili registriranim sjedištem u trećim zemljama činili su 4,7 % svih zahtjeva (u usporedbi s 3,7 % zahtjeva 2016.).

4. PRIMJENA IZUZEĆA OD PRAVA NA PRISTUP

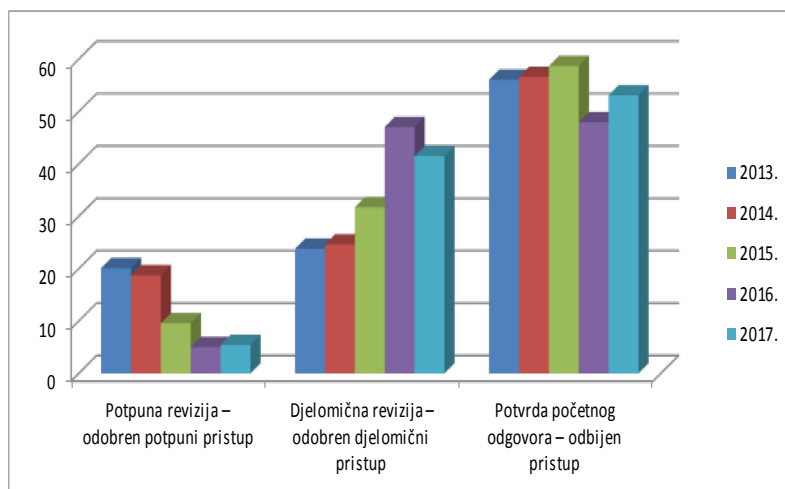
4.1. Vrsta dobivenog pristupa



Potpun ili djelomičan pristup dokumentima 2017. odobren je u više od 82 % predmeta u **početnoj fazi** (82,0 % u usporedbi s 81,3 % predmeta 2016.). Potpun pristup i dalje se odobravao u gotovo 62 % svih predmeta, što je blago povećanje u odnosu na prethodnu godinu (60,9 %).

Postotak djelomično pozitivnih odgovora ostao je nepromijenjen (20,2 % 2017. u usporedbi s 20,4 % odgovora 2016.). U potpunosti je odbijeno nešto manje zahtjeva (17,98 %) nego 2016. (18,7 %) – vidjeti Prilog (tablica 4.).

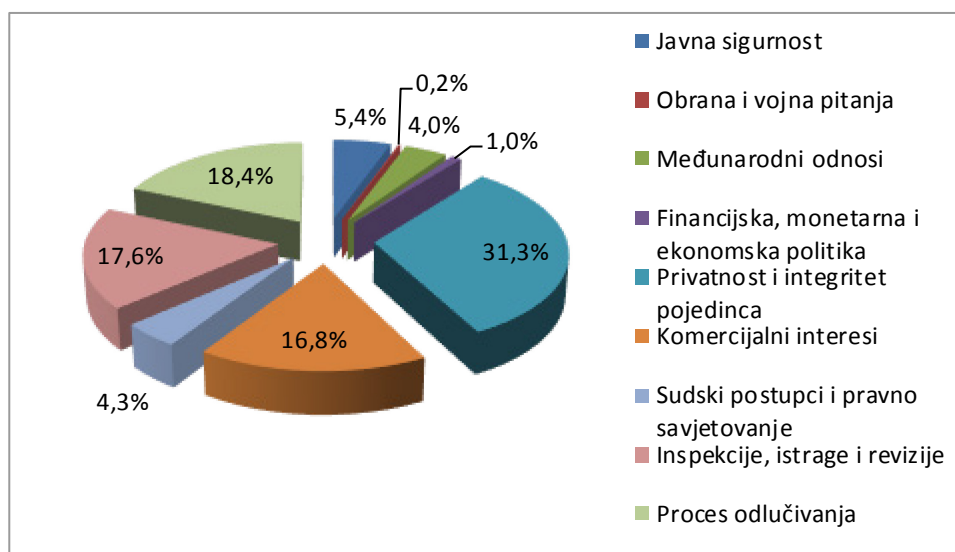
Gotovo svaki drugi početni odgovor koji je osporavan ponovnim zahtjevom 2017. bio je (potpuno ili djelomično) promijenjen u **fazi ponovnog zahtjeva** (46,9 % 2017. u usporedbi s 52 % odgovora 2016.). Broj ponovnih zahtjeva koji su doveli do potpuno pozitivnog odgovora bio je nešto veći (5,4 %) nego 2016. (5,0 %) – vidjeti Prilog (tablica 6.).



U 41,5 % predmeta odobren je širi (iako ne potpuni) pristup nego na početnoj razini (smanjenje u usporedbi s 47,3 % predmeta 2016.). Na razini ponovnog zahtjeva početno potpuno odbijanje potvrđeno je u 53,1 % predmeta (u usporedbi s 47,9 % predmeta 2016.).

4.2. Izuzeća od prava na pristup na koja se pozivalo (tablica 7. u Prilogu)

Zaštita privatnosti i integriteta pojedinca i dalje je bila glavni razlog za (potpuno ili djelomično) odbijanje pristupa u **početnoj fazi** te je udio zahtjeva odbijenih na toj osnovi ostao nepromijenjen na 31,3 %. Kao i prethodnih godina velik dio djelomičnih odbijanja prouzročila je potreba da se na temelju primjenjivog zakonodavstva u području zaštite podataka prikriju imena nenadređenih članova osoblja ili predstavnika trećih strana koja se pojavljuju u dokumentima.

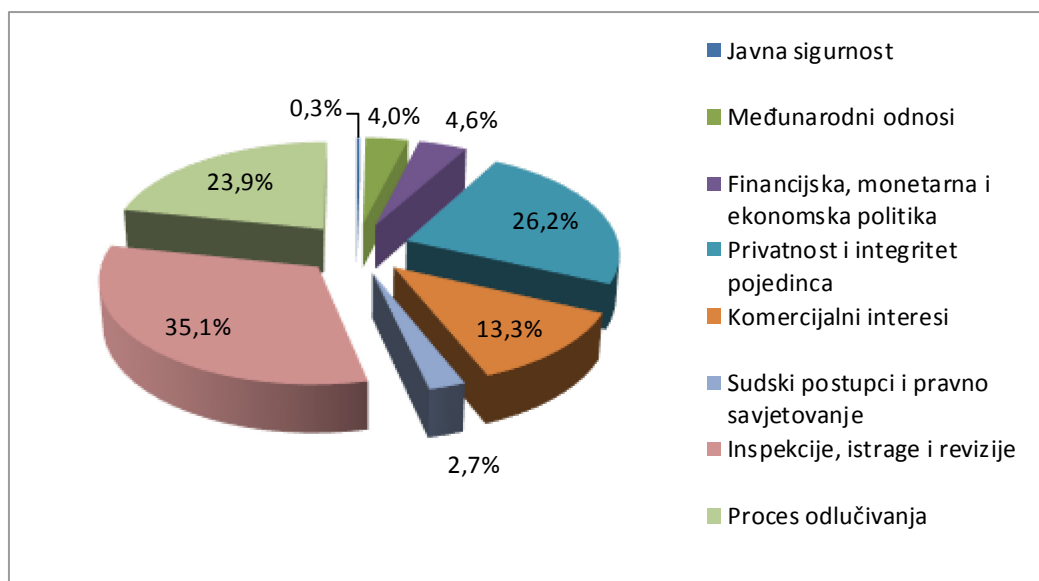


Sljedeće najčešće izuzeće na koje se pozivalo bila je zaštita svrhe inspekcija, istraga i revizija (17,6 % 2017. u usporedbi sa 16,2 % izuzeća 2016.). Na izuzeće usmjereno na

zaštitu komercijalnih interesa, koje je zauzelo treće mjesto, pozivalo se znatno rjeđe nego 2016. (16,8 % izuzeća 2017. u usporedbi s 13,7 % izuzeća 2016.).

Relativna upotreba izuzeća kojim se štiti proces odlučivanja u instituciji blago se smanjila (16,3 % izuzeća 2017. u usporedbi s 18,8 % izuzeća 2016.). Udio izuzeća kojim se štiti javni interes s obzirom na javnu sigurnost, koji se 2016. najviše povećao, smanjio se i zauzeo peto mjesto (5,4, % izuzeća 2017. u usporedbi sa 7,3 % izuzeća 2016.).

U **fazi ponovnog zahtjeva** glavni razlog na koji se najčešće pozivalo radi potvrde (potpunog ili djelomičnog) odbijanja pristupa bila je zaštita svrhe inspekcija, istraga i revizija, pri čemu je vidljivo povećanje od 57 % u usporedbi s prethodnom godinom (35,1 % zahtjeva 2017. u usporedbi s 20,3 % zahtjeva 2016.). Na drugom je mjestu bilo izuzeće kojim se štite privatnost i integritet pojedinca (26,2 % u usporedbi s 28,3 % izuzeća 2016.). Na izuzeće kojim se štite komercijalni interesi znatno se rjeđe pozivalo (13,3 % izuzeća 2017. u usporedbi s 15,9 % izuzeća 2016.), te je ono zauzelo treće mjesto.



Četvrto i peto mjesto zauzela su izuzeća kojima se štiti proces odlučivanja u instituciji (11,9 % u usporedbi s 20,3 % izuzeća 2016.) odnosno javni interes koji se odnosi na financijsku, monetarnu ili ekonomsku politiku EU-a ili države članice (4,7 % u usporedbi s 2,8 % izuzeća 2016.).

5. PRITUŽBE EUROPSKOM OMBUDSMANU

Europski je ombudsman 2017. zaključio 25 pritužbi podnesenih protiv načina na koji je Europska komisija obradila zahtjeve za pristup dokumentima²¹. Šest od njih zaključeno je uz dodatnu ili kritičku napomenu²². Za usporedbu, Europski je ombudsman 2016. zaključio manji broj pritužbi (21), ali broj onih koje su zaključene uz dodatnu ili kritičku napomenu bio je sličan (šest)²³.

Ombudsman je 2017. pokrenuo 25 novih istraga u kojima je pristup dokumentima bio glavni ili sporedni dio prigovora (znatno povećanje u usporedbi s 2016., kada je

²¹ Statistički podaci odnose se na predmete pred Europskim ombudsmanom za sve službe Europske komisije osim Europskog ureda za borbu protiv prijevara.

²² Četiri predmeta s napomenama: 682/2014/JF, 351/2016/OV, 5/2016/OI, 7/2016/PL. Bez ikakvih dodatnih napomena/mjera zaključen je 21 predmet.

²³ Šest predmeta zaključenih uz dodatnu/kritičku napomenu: 2012/0803/TN, 2013/369/TN, 2014/0852/LP, 2014/1871/JN, 2014/2063/PMC i 2015/437/OMB. Tri su predmeta zaključena uz izdavanje preporuka za poboljšanje, a 12 je predmeta zaključeno bez ikakvih dodatnih mjera.

pokrenuto 12 novih istraga, što je odraz činjenice da Europski ombudsman pridaje sve više važnosti tom području aktivnosti).

6. SUDSKO PREISPITIVANJE

Sudovi EU-a 2017. donijeli su važnu novu sudsku praksu, koja će utjecati na praksu Europske komisije na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001.

6.1. Sud Europske unije

Sud je donio osam presuda po žalbi u kojima je Europska komisija bila stranka u postupku.

U predmetu *Saint Gobain Glass protiv Europske komisije*²⁴ u pogledu pristupa dokumentima država članica koji se odnose na okoliš, posebno na emisijske jedinice, Sud je odlučio da se pojam „proces odlučivanja” naveden kao izuzeće zbog „procesa odlučivanja” iz članka 4. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 odnosi na povjerljivost postupaka pred tijelima javne vlasti, pri čemu ne obuhvaća cjelokupan upravni postupak koji mu je prethodio.

Nadalje, navedeno je da se uskim tumačenjem članka 4. stavka 3. s obzirom na članak 6. stavak 1. Uredbe (EZ) br. 1367/2006 (Aarhuška konvencija) podrazumijeva i da činjenice da su dokumenti namijenjeni internoj upotrebi ili da postoji rizik od vanjskog pritiska nisu dovoljne da se dokaže da nanose ozbiljnu štetu.

Sud je u dvjema presudama dodatno razjasnio mjeru u kojoj se na dokumente koji su dio upravnog ili sudskog postupka u tijeku može primjenjivati opća pretpostavka neotkrivanja.

U presudi *Francuska Republika protiv Carla Schlytera*²⁵ Sud je prvi put definirao pojam „istraga” iz članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe (EZ) br. 1049/2001. Naveo je da se zahtjev transparentnosti na kojem se temelji Direktiva (EU) 2015/1535 (prijašnja Direktiva 98/34/EZ) u načelu primjenjuje i na detaljna mišljenja koja izdaju Europska komisija ili države članice. To se načelo obično primjenjuje i na primjedbe koje iznose države članice. Opća pretpostavka neotkrivanja ne može se primijeniti na dokumente kojima raspolaže Europska komisija u kontekstu postupaka obavješćivanja na temelju navedenih direktiva. Dokumente bi umjesto toga trebalo utvrditi i ocijeniti pojedinačno.

Sud je u svojoj presudi *Švedska i Spirlea protiv Europske komisije*²⁶ naveo da se na dokumente koji su povezani s postupkom zbog povrede obveze u tijeku preodsudske faze istrage koja se provodi u okviru postupka EU Pilot može primjenjivati opća pretpostavka povjerljivosti na temelju članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe (EZ) br. 1049/2001.

U presudi *Europska komisija protiv Patricka Breyera*²⁷ Sud je zaključio da pismena stranaka koje sudjeluju u postupcima sudova EU-a nisu isključena od primjene Uredbe

²⁴ Presuda od 13. srpnja 2017. u predmetu *Saint Gobain Glass protiv Europske komisije*, C-60/15 P, EU:C:2017:540.

²⁵ Presuda od 7. rujna 2017. u predmetu *Francuska Republika protiv Carla Schlytera*, C-331/15 P, EU:C:2017:639.

²⁶ Presuda od 11. svibnja 2017. u predmetu *Švedska i Spirlea protiv Europske komisije*, C-562/14 P, EU:C:2017:356.

²⁷ Presuda od 18. srpnja 2017. u predmetu *Europska komisija protiv Patricka Breyera*, C-213/15 P,

(EZ) br. 1049/2001. Činjenica da je Europska komisija primila pismena preko samog Suda ne utječe na primjenu Uredbe (EZ) br. 1049/2001 jer Europska komisija raspolaže dokumentima.

U predmetu *Typke protiv Europske komisije*²⁸ Sud je potvrdio da se pravo na pristup dokumentima institucija odnosi samo na postojeće dokumente koji su u posjedu dotične institucije te da se ne može pozivati na Uredbu (EU) br. 1049/2001 kako bi se institucija obvezala da izradi dokument koji ne postoji. Iz toga slijedi da zahtjev za pristup koji bi Europsku komisiju naveo na izradu novog dokumenta, čak i na osnovi elemenata koji se već nalaze u postojećim dokumentima koje ona posjeduje, nije obuhvaćen Uredbom (EU) br. 1049/2001.

6.2. Opći sud

Opći sud donio je 14 presuda povezanih s pravom na pristup dokumentima u kojima je Komisija bila stranka u postupku.

U četiri je predmeta Opći sud presudio da je tužba za poništenje odluke Europske komisije nedopuštena²⁹. U jednom predmetu nije donesena presuda u pogledu žalbe³⁰.

U pet je predmeta Opći sud odbacio tužbu podnositelja zahtjeva za poništenje ponovne odluke Europske komisije o pristupu dokumentima tako što je potvrdio stajalište Europske komisije³¹. U dva je predmeta Opći sud (djelomično) poništio odluku Europske komisije³².

Na općoj razini, kad je riječ o **zahtjevima širokog područja primjene**, Opći je sud potvrdio da institucije mogu odbiti pristup ako bi provođenje pojedinačne ocjene predstavljalo nerazmjerno administrativno opterećenje i ako podnositelj zahtjeva odbije sudjelovati u postizanju pravednog rješenja. Institucija ne mora opravdavati zašto nije razmotrila druge opcije osim odbijanja niti u takvim slučajevima mora objaviti dokumente koje je već ispitala pojedinačno kao dio ocjene administrativnog opterećenja.

Kad je riječ o komercijalnim interesima, Opći je sud odlučio da se na dokumente koji se dostave u skladu s Uredbom (EZ) br. 1907/2006 o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija i osnivanju Europske agencije za kemikalije ne primjenjuje automatski opća pretpostavka odbijanja pristupa. Činjenica da dokument može biti zaštićen na temelju prava intelektualnog vlasništva koje proizlazi iz sektorskog zakonodavstva ne znači automatski da se dokument mora smatrati poslovnom tajnom.

EU:C:2017:563.

²⁸ Presuda od 11. siječnja 2017. u predmetu *Typke protiv Europske komisije*, C-491/15 P, EU:C:2017:5.

²⁹ Rješenje od 7. lipnja 2017. u predmetu *De Masi protiv Europske komisije*, T-11/16, EU:T:2017:385; rješenje od 4. svibnja 2017. u predmetu *De Masi protiv Europske komisije*, T-341/16, EU:T:2017:301; rješenje od 19. srpnja 2017. u predmetu *De Masi protiv Europske komisije*, T-423/16, EU:T:2017:546; rješenje od 5. srpnja 2017. u predmetu *Europski ured za okoliš protiv Europske komisije*, T-448/15, EU:T:2017:503.

³⁰ Rješenje od 14. prosinca 2017. u predmetu *Rogesa protiv Europske komisije*, T-475/17, EU:T:2017:919.

³¹ Presuda od 23. siječnja 2017. u predmetu *Association Justice & Environment, z.s. protiv Europske komisije*, T-727/15, EU:T:2017:18; presuda od 28. ožujka 2017. u predmetu *Deutsche Telekom AG protiv Europske komisije*, T-210/15, EU:T:2017:224; presuda od 5. travnja 2017. u predmetu *Francuska Republika protiv Europske komisije*, T-344/15, EU:T:2017:250; presuda od 7. rujna 2017. u predmetu *AlzChem AG protiv Europske komisije*, T-451/15, EU:T:2017:588; presuda od 18. svibnja 2017. u predmetu *Verschuur protiv Europske komisije*, T-877/16, EU:T:2017:353;

³² presuda od 28. travnja 2017. u predmetu *Gameart sp.z o.o. protiv Europske komisije*, T-264/15, EU:T:2017:290; presuda od 27. travnja 2017. u predmetu *Germanwings GmbH protiv Europske komisije*, T-375/15, EU:T:2017:289.

Objavljivanje dokumenata u kojima je vidljiva razina izloženosti opasnim kemikalijama u nekim se slučajevima može smatrati opravdanim zbog prevladavajućeg javnog interesa³³.

Kad je riječ o **svrsi istraga**, Opći je sud potvrdio opću pretpostavku nedostupnosti dokumenata iz spisa o državnim potporama. Naveo je i da se obrazloženje u ponovnoj odluci ne može sastojati samo od upućivanja na obrazloženje u drugim (priloženim) dokumentima, čak i ako se oni mogu upotrijebiti kako bi potkrijepili određene dijelove tog dokumenta³⁴.

Opći je sud ponovno potvrdio i da se, iako je zaštita zdravlja ljudi i okoliša stvar javnog interesa, općim razmatranjima koja se odnose na načelo transparentnosti i pravo javnosti da bude informirana o radu institucija ne može opravdati objavljivanje dokumenata koji su povezani s predsudskom fazom postupka zbog povrede³⁵.

Nadalje, Opći sud potvrdio je svoje stajalište iz prethodnih presuda da institucija EU-a u ocjeni zahtjeva za pristup dokumentima kojima raspolaže može uzeti u obzir više od jednog razloga za odbijanje utvrđenih u članku 4. Uredbe (EZ) br. 1049/2001. Konkretno, u ovom je predmetu u pogledu istrage smatrao da bi se objavom zatraženih dokumenata mogli ugroziti zaštita i komercijalni interesi uključenih poduzeća i zaštita svrhe povezane istrage³⁶.

Kad je riječ o pitanju jesu li dokumenti značajno povezani sa sudskim sporom na razini EU-a, Opći je sud potvrdio da se izuzeća od **zaštite sudskih postupaka i zaštite istraga** ne primjenjuju ako predmetni dokumenti nisu sastavljeni u kontekstu određenog sudskog postupka i ako pokretanje predsudske faze postupka zbog povrede protiv države članice nije razumno predvidljivo. Nije dovoljno spomenuti buduće postupke u kontekstu mogućeg postupka zbog povrede. Slično tomu, izuzeće koje se odnosi na svrhu istraga ne primjenjuje se ako se postupak u okviru Direktive (EU) 2015/1535 (prijašnja Direktiva 98/34/EZ) zaključi bez daljnjih mjera Europske komisije jer u takvim okolnostima pokretanje postupka zbog povrede ostaje samo hipotetsko³⁷.

U istoj je presudi Opći sud potvrdio da, prije nego što odbije pristup dokumentu iz države članice, institucija mora osigurati da je država članica svoju primjedbu utemeljila na jednom od materijalnih izuzeća iz članka 4. stavaka od 1. do 3. te da razloži koje je država članica dostavila zaista postoje i navedeni su u njezinoj odluci.

Kad je riječ o zahtjevima koje države članice upućuju Europskoj komisiji u skladu s drugim stavkom članka 5. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 za pristup dokumentima primljenima u skladu s nacionalnim pravom, Opći sud odlučio je da institucija nije nadležna prihvaćati takva upućivanja zahtjeva za dokumente koji ne potječu iz institucije, neovisno o tome raspolaže li ona tim dokumentima³⁸.

³³ Presuda od 13. siječnja 2017. u predmetu *Deza protiv Europske agencije za kemikalije*, T-189/14, EU:T:2017:4.

³⁴ Presuda od 27. travnja 2017. u predmetu *Germanwings GmbH protiv Europske komisije*, T-375/15, EU:T:2017:289.

³⁵ Presuda od 23. siječnja 2017. u predmetu *Association Justice & Environment, z.s. protiv Europske komisije*, T-727/15, EU:T:2017:18.

³⁶ Presuda od 28. ožujka 2017. u predmetu *Deutsche Telekom AG protiv Europske komisije*, T-210/15, EU:T:2017:224.

³⁷ Presuda od 5. travnja 2017. u predmetu *Francuska Republika protiv Europske komisije*, T-344/15, EU:T:2017:250.

³⁸ Presuda od 28. travnja 2017. u predmetu *Gameart sp.z o.o. protiv Europske komisije*, T-264/15, EU:T:2017:290.

Opći sud 2017. nije donio nijednu presudu povezanu s pravom na pristup dokumentima o žalbi protiv odluke Službeničkog suda u kojoj je Europska komisija bila stranka u postupku.

6.3. Predmeti pred Sudom koji su u tijeku

Pred Općim sudom 2017. pokrenuto je 15 novih predmeta protiv odluka Europske komisije na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001³⁹. Osim toga, Sudu je podnesena jedna nova žalba protiv presude Općeg suda u kojoj je Europska komisija bila stranka u postupku⁴⁰.

7. ZAKLJUČCI

Europska komisija nastavila je 2017. djelovati u skladu sa svojom predanosti ostvarenju veće transparentnosti na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001 i u okviru svoje agende za veću transparentnost. Proaktivnim publikacijama Europska komisija pomaže povećati kvalitetu i količinu informacija i dokumenata koje u javnost dostiževaju putem njezinih *web*-mjestâ.

To se odrazilo, među ostalim, u njezinoj postupnoj provedbi agende za bolju regulativu, u njezinoj politici u pogledu slučajeva „rotirajućih vrata”, u njezinu prijedlogu međuinstitucijskog sporazuma o obveznom registru transparentnosti te u raznim inicijativama usmjerenima na povećanje proaktivne transparentnosti. To su, primjerice: sustavno objavljivanje informacija o sastancima njezinih političkih čelnika i visokih dužnosnika s dionicima, objava relevantnih dokumenata o stanju trenutačnih pregovora s Ujedinjenom Kraljevinom o njezinu povlačenju, pokretanje novog internetskog međuinstitucijskog registra delegiranih akata te redovito objavljivanje troškova službenih putovanja pojedinačnih povjerenika.

Europska komisija nastavila je i s proaktivnim objavljivanjem širokog raspona informacija i dokumenata o svojim raznim zakonodavnim i nezakonodavnim aktivnostima na način koji je prilagođen korisnicima.

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 i dalje je važan instrument s pomoću kojeg Europska komisija ostvaruje svoju predanost transparentnosti.

Iako se broj ponovnih zahtjeva tek neznatno povećao (299 zahtjeva 2017. u usporedbi s 295 zahtjeva 2016.), broj zahtjeva za pristup dokumentima u početnoj fazi znatno se povećao, sa 6 077 zahtjeva 2016. na 6 255 zahtjeva 2017. Istodobno se povećala i razina složenosti zahtjeva. To dokazuje da građani EU-a i ostali korisnici aktivno primjenjuju svoje pravo na pristup dokumentima kojima raspolaže Europska komisija.

³⁹ Novi predmeti pred Sudom: *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych protiv Europske komisije*, T-750/17; *ViaSat protiv Komisije*, T-734/17; *Evropaiki Dynamiki protiv Europske komisije*, T-730/17; *Commune de Fessenheim e.a. protiv Europske komisije*, T-726/17; *ClientEarth protiv Europske komisije*, T-677/17; *Viasat protiv Europske komisije*, T-649/17; *Rogesa protiv Europske komisije*, T-475/17; *Arca Capital Bohemia protiv Europske komisije*, T-441/17; *Arca Capital Bohemia protiv Europske komisije*, T-440/17; *Campbell protiv Europske komisije*, T-312/17; *RE protiv Europske komisije*, T-257/17; *CBA Spielapparate- und Restaurantbetriebs protiv Europske komisije*, T-168/17; *Summer protiv Europske komisije*, T-152/17; *Hércules Club de Fútbol protiv Europske komisije*, T-134/17; *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-ouest (port de Brest) protiv Europske komisije*, T-39/17.

⁴⁰ Predmet *AlzChem AG protiv Europske komisije*, C-666/17 P.

Europska komisija i dalje ostaje institucija EU-a koja obrađuje daleko najveći broj zahtjeva za pristup dokumentaciji. Zbog visoke stope otkrivanja dokumenata, koja je posljedica velikog broja zahtjeva za pristup, velik broj dokumenata postao je javno dostupan. Europska komisija 2017. usporedno je nastavila objavljivati mnogobrojne dokumente i informacije na svojim brojnim *web*-stranicama i u svojim raznim javnim registrima, obuhvativši tako sva područja djelovanja Europske unije.