

Саво Н. Симић¹
Универзитет у Београду, Факултет политичких наука,
Политиколошко одељење
Београд (Србија)

351.941(4-672EU)
616.98:578.834
Прејледни научни рад
Примљен 30/11/2021
Измењен 18/03/2022
21/05/2022
Прихваћен 22/05/2022
doi: [10.5937/socpreg56-35162](https://doi.org/10.5937/socpreg56-35162)

ДЕЛОВАЊЕ ОМБУДСМАНА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ЗАШТИТИ ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА – СТУДИЈА СЛУЧАЈА КУПОВИНЕ ВАКЦИНА ОД СТРАНЕ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ ТОКОМ ПАНДЕМИЈЕ COVID-19²

Сажетак: У овом раду испитујемо колизију приватног и јавног интереса унутар Европске уније у студији случаја посредовања омбудсмана Европске уније при решавању спора између Европске комисије и једне организације цивилног друштва. Друштвено оправдање и допринос истраживања огледају се у интересу јавности за куповину и набавку вакцина за европску јавност, док су научно оправдање и допринос присутни у продубљивању знања о институционалним и правним недостацима на којима почива јавни интерес Европске уније. Методе у употреби су: анализа садржаја правних аката и друге документације Европске уније, историјски метод при обради институционално-историјске улоге институције омбудсмана Европске уније и нови институционализам присутан у динамичкој природи институција.

Кључне речи: омбудсман, демократија, транспарентност, Европска унија, COVID-19

УВОД

Европска унија представља сложену и разгранату мрежу институција унутар и ван чијих оквира кооптира велики број различитих интереса. Неки од њих изражавају се у расцепу између приватног и јавног интереса, колизији која је посебно осетна у периоду друштвених криза попут политичких, економских или здравствених. Током ових криза поједине институције (не)оправдано могу подбацити у испуњавању законом преузетих дужности, што захтева активну улогу контролора. Поготово у околностима када не постоји прецизна законска регулација и дефиниција јавног интереса. Стога у овом раду испитујемо активности и механизме омбудсмана Европске

¹ savo.simic95@gmail.com

² Посебну захвалност исказујем професору Факултета политичких наука Универзитета у Београду др Милану Јовановићу

уније и положај такве институције у посредовању између извршне власти Европске уније и организација цивилног друштва. Циљ рада је да прикаже корективни фактор формулисан кроз контролно тело у тренуцима када извршна власт одбија да пружи јавности – намеравано или ненамеравано – информације од јавног значаја.

КОНСТИТУИСАЊЕ ОМБУДСМАНА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Омбудсман Европске уније основан је уговором из Мастрихта 1992. или уговором о Европској унији, али са радом започиње 1995. године. Иако је крајем седамдесетих година двадесетог века постојала иницијатива да се институција формира на нивоу наднационалне заједнице, очигледно није била присутна политичка воља за њено увођење, нити потреба с обзиром на присутност канцеларија националних омбудсмана. Међутим, конституисање Европске уније као новог правног ентитета мастрихтским уговором и успостављање држављанства Европске уније природно су произвели такву потребу. За имплементацију је сада „постојала свест и политичко прихватање институције” (Erkkilä, 2020, p. 146). Премда ново грађанство Европске уније јесте било чврсто везано за национално држављанство или, другачије речено, „нема грађанства ЕУ без држављанства државе чланице” (Кнежевић Пређић, 2013, str. 18), нови наднационални правни поредак паралелно је захтевао наднационалног контролора.

По својим карактеристикама и дужностима, омбудсман Европске уније припада данском моделу институције, за разлику од старијег шведског парњака. У основи постоје две разлике између поменутих модела. Прва је присутна у томе што дански омбудсман нема контролу над судством, за разлику од шведског колеге. Друга је што је недостатак судске контроле у данском моделу компензован контролом над радом министара (Christensen, 1961, p. 1106). Један од главних разлога за ширу примену данског модела – уведен институционалном реформом из 1953. године – проналазимо у отклону од судске контроле, која је претила да угрози независност треће гране власти. Након примене у Скандинавији, институција се конституише широм европских, али и држава ван европског континента, тачније долази до процеса који се подводи под термин „омбудсманије” (Milkov, 2003, str. 231). Систем *класичног омбудсмана* у основи подразумева независно контролно тело чији је задатак да прати рад целокупне државне администрације, укаже на одређене неправилности у том раду и на крају изнесе предлог у погледу отклањања или исправљања случајева рђаве управе, који није обавезујући чак и у случају када је притужба оправдана (Satyanand, 1999, pp. 3-4).

Временом је дефинисање националних институција за људска права (*National human rights institutions*), од стране Уједињених нација, проширило тумачење омбудсманових надлежности. На основу дефиниције националних институција за људска права као „тела које успоставља влада према уставу или закону или уредби и чије су функције посебно дизајниране у смислу промоције и заштите људских права” (Reif, 2004, p. 82), није било тешко замислити придодавање људских права правно висококвалификованој и независној институцији која је у честој интеракцији са грађанима. Због тога се, за разлику од карактеристика *класичног омбудсмана* који се није бавио питањима људских права, садашњи омбудсман остварује као „институција заштите

људских права и јединствени механизам демократске контроле над управом” (Nastić, 2019, str. 490). Осим квалитетније контроле управе Европске уније и заштите људских права, оснивање омбудсмана Европске уније имало је додатну улогу приближавања удаљених институција грађанима, повећања транспарентности доношења одлука и целокупног легитимитета система. У том смислу, омбудсман помаже институцијама Европске уније да добију повратне информације о тренутном квалитету администрације и капацитетима за њено даље побољшање (Pino, 2011, p. 433).

Правна поставка омбудсмана Европске уније утврђена је Уговором о функционисању Европске уније и једним чланом Повеље о темељним правима Европске уније. На основу пречишћене верзије уговорног документа, омбудсман се спомиње у три члана Уговора, тј. у члану 20, 24, 228³. Члан 228, став 1 регулише омбудсманову јурисдикцију над управом и појашњава изузетке од контроле. Европски парламент именује омбудсмана који за време трајања свог мандата прима притужбе од стране грађана, других физичких или правних лица која тренутно бораве у некој од држава чланица Европске уније. Започиње истрагу и на крају реагује уколико у току истраге приметити неправилно поступање администрације и институција Европске уније, изузев Суда правде Европске уније (Ministarstvo za evropske integracije [MEI]; Republički sekretarijat za zakonodavstvo [RSZ], 2019, str. 146). Изузетно, омбудсман може реаговати на притужбу и започети истрагу над радом судског органа, али само у административним питањима (Gordanić, 2019, str. 22). Тиме је јасно да, без директне судске контроле, омбудсман Европске уније припада породици данског модела. Потребно је истаћи да омбудсман Европске уније може деловати само када се притужба повезана са неком неправилношћу односи на службе Европске уније, али не и када су у питању притужбе против националних или нижих нивоа власти држава чланица. Омбудсманов мандат траје пет година⁴, колико и мандат Европског парламента, и на крају сваке године му подноси годишњи извештај. Трећи став истог члана уређује независност институције и неспојивост функције. У њему се наводи да омбудсман своју функцију неће вршити под утицајем других политичких субјеката и да се неће бавити додатном професијом или делатношћу у трајању постојеће. Додатно је омбудсманова самосталност ојачана 2000. године, када је његов буџет постао издвојен сегмент из буџета Европског парламента (Davinić, 2013a, str. 190).

Повеља о темељним правима Европске уније спомиње омбудсмана чланом 43 у глави пет о правима грађана. Ипак, за нас су значајнији чланови на које се поминути члан ослања, а то су: члан 41 – Право на добру управу и 42 – Право приступа грађана документима. Ова два члана проширују надлежности омбудсмана, јер на једној страни одређују добру управу Европске уније као право њених грађана, док на другој омогућују физичким и правним лицима слободан приступ документима институција Европске уније. Дужности омбудсмана Европске уније регулисане су Статутом из 2008. године, детаљније разрађујући процедурална питања: начин пријаве притужбе, поступак истраге и рокове за поједине поступке. Коначно, Европски

³ Од три члана, једино се последње наведени члан (228) непосредно бави институцијом омбудсмана.

⁴ Изузев уколико га, на захтев Европског парламента, Суд правде не разреши због теже повреде дужности или у ситуацији када више не испуњава захтеване услове за функцију.

парламент је – упркос тешким преговорима са Европском комисијом – потврдио доношење новог статута 23. јуна 2021. године, са већим овлашћењима и прецизније дефинисаним правилима (European Parliament, 2021). Нови статут указује да је Европски парламент значајно ојачао свој положај у односу на друге институције и да у том смислу посматра омбудсмана Европске уније као изразито важно тело у погледу контроле администрације. Први омбудсман Европске уније био је Финац Јакоб Содерман (*Jacob Söderman*), у два мандата од 1995. до 2003. године. Предложио је усвајање *Европског кодекса доброг административног понашања* 2001. године, на иницијативу европског парламентарца Роја Перија (*Roy Perry*). Бавио се утемељењем нове институције на наднационалном нивоу, решавањем питања лоше управе и поставио основ за оно што ће касније постати главни принцип европске администрације. Његов наследник био је Никифорос Дијамандурос (*Nikiforos Diamandouros*) од 2003. до 2013. године, а тренутно функцију у другом мандату врши омбудсманка Емили О’Рајли (*Emily O’Reilly*).

НЕТРАНСПАРЕНТАН УГОВОР ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ: КОМЕРЦИЈАЛНИ НАСПРАМ ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА

Иако омбудсман није институционално предвиђен за решавање питања демократског дефицита или постојећег институционалног аранжмана, тело може очувати демократски капацитет институција Европске уније и даље поспешити њихов институционални развој, што посредством сарадње са грађанима и организацијама цивилног друштва у решавању спорова, саветодавним институционалним лековима и подношењем извештаја Европском парламенту, што подизањем видљивости и самосталним усмеравањем пажње јавности на одређене пропусте администрације. Један од занимљивих примера био је случај недовољно транспарентног лобирања (Gordanić, 2019, str. 27). Тада је омбудсман констатовао да није довољно објавити распоред састанака председника Европског савета са регистрованим лобистима, већ и евидентирати што већи број информација попут основних података о делатностима лобиста, сатници састанака и потенцијалним темама за разговор. Инсистирање на правилном и отвореном раду целокупне администрације временом је омбудсману донело епитет „шампиона транспарентности” (Davinić, 2013b; Michel, 2018). Још је први од „шампиона”, Јакоб Содерман, критикујући Савет Европске уније, указао на значај транспарентности за процес доношења одлука.

„За мене транспарентност укључује три елемента: процеси кроз које јавни органи доносе одлуке треба да буду разумљиви и отворени; саме одлуке треба да буду образложене; колико год је то могуће, информације на којима се заснивају одлуке треба да буду доступне јавности.[...] Ишао бих даље и рекао да је транспарентност суштински део демократије. Очигледно је да расправу и усвајање закона треба водити јавно. Не знам за законодавство тело које тврди да је демократско и које доноси законе иза затворених врата – осим Савета Европске уније“ (Söderman, 2001, pp. 1-2).

Касније је његов наследник Никифорос Дијамандурос у сличном маниру потврдио речи свог претходника.

„Као што сам рекао на почетку својих примедби, транспарентност није сама себи сврха. То је пре средство за постизање циља. А крај не може бити други него да допринесе продубљивању владавине закона и јачању демократије у ЕУ; у том процесу надамо се поновном стицању поверења грађана“ (Diamandouros, 2012, pp. 7-8).

Једноставна преформулација реченог је да иза затворених врата нема и не може бити демократије, као и да је транспарентност средство у њеној служби. Ипак за разлику од пређашњег Содермановог наглашавања затворености Савета Европске уније, ми се бавимо питањем када још једна значајна институција у виду Европске комисије закаже у испуњавању норми отворене администрације. Истраживачки центар „Опсерваторија за корпоративну Европу“ (*Corporate Europe Observatory*) или организација цивилног друштва како је дефинише омбудсман (O’Reilly, 2021), која ради на обелодањивању повлашћеног утицаја лобиста при доношењу политика (*policy*) у Европској унији, поднела му је две притужбе. Формално се ради о две одвојене представке Истраживачког центра, али их је омбудсман при започињању истраге и доношењу одлука третирао као повезане случајеве (*joint cases*). Први разлог за њихово обједињавање у истрази јесте техничке природе, изражен у томе што је Истраживачки центар повукао оба захтева усмерена ка Европској комисији 8. јануара 2021. и упутио две притужбе омбудсману истог дана, тачније 11. јануара 2021. године. Други и значајнији разлог тиче се природе предмета, јер се поднете притужбе односе на јавни приступ информацијама поводом куповине вакцина од стране Европске комисије и зато што су упућене од стране истог субјекта. Сходно томе, омбудсман је 22. јануара 2021. године покренуо истрагу поводом оба случаја. Прва притужба се односила на приступ уговорима са фармацеутским компанијама о договореној набавци вакцина Европске комисије, док се друга притужба односила на приступ пратећим документима у току преговора, попут белешки са састанака или извештаја о њиховом напретку (Hickey, 2021a, p. 1).

Пре појаве коронавируса, здравствена стратегија Европске уније подразумевала је јачање капацитета националних здравствених сектора и, у крајњем случају, оснаживање сарадње са другим чланицама у тој области. Са појавом и ширењем коронавируса у Европи, институције Европске уније почињу са разматрањем преузимања обимније улоге у здравственој политици. Европска комисија у јуну 2020. године предлаже стратегију за производњу и расподелу вакцина, која је – према њиховом тумачењу – требало да оствари три циља. Први је био да се утврди делотворност и ефикасност вакцине. Други је био да се за сваку државу чланицу правремено осигура одређен број доза. Трећи је подразумевао једнаку могућност свима у Европској унији да по приступачној цени приуште вакцину (European Commission, 2020a, p. 2). Међутим, за ефикасно остварење другог и трећег циља, који су се тicali дистрибуције и једнаког приступа вакцинама, претходно је било потребно успоставити сагласност међу чланицама о њиховој куповини. За тако нешто је Европска комисија пронашла решење у члану 4, став 5, тачка (б) Уредбе „2020/521“ о активирању хитне помоћи поводом избијања пандемије COVID-19. У ставу пет се наводе сви облици

хитне помоћи, док је у тачки (б) исказана могућност да Европска комисија врши набавку у име чланица, на основу претходног договора са њима. С обзиром на потенцијални утрошак ресурса, времена и велики број правних и других потешкоћа при контактирању сваке државе чланице појединачно о потенцијалној набавци, Европска комисија је понудила могућност да она буде обједињујући представник чланица на преговорима (Bartolazzi & Sciacchitano, 2021, p. 3). Таква стратегија се ослањала на уговоре о праву прече куповине или скраћено АПА уговоре (*Advance Purchase Agreements*) Европске комисије са фармацеутским компанијама. Уговори о праву прече куповине подразумевају набавку одређене количине вакцина унапред, чиме би Европска унија авансно финансирала део иницијалних трошкова произвођача, док би заузврат добила повећан обим и брзину производње вакцина (European Commission, 2020b, p. 2).

Пре него што се обратио омбудсману, Истраживачки центар је упутио два захтева Европској комисији. Први за приступ АПА уговорима и други за све извештаје и преписке између Управног одбора за набавку вакцина (*Vaccines Procurement Steering Committee*) и Заједничког тима за преговоре (*Joint Negotiation Team*) са представницима фармацеутских компанија 15. септембра 2020. године.

У првом захтеву „*GESTDEM 2020/5437*”, Европска комисија је 2. октобра исте године одложила одговор Истраживачком центру, који је био предвиђен роком од 15 наредних радних дана. Крајем месеца, тачније 30. октобра, Европска комисија је приметила да је предмет захтева за први случај у том тренутку био само један потписан АПА уговор са фармацеутском компанијом „Астра Зенека” (*Astra Zeneca*). У истакнутом захтеву представник „Опсерваторије за корпоративну Европу” Оливијер Худеман (*Olivier Hoedeman*) истакао је да су норме транспарентности преузете уговором из Лисабона, да оне захтевају од институција Европске уније приближавање грађанима отвореним радом и да је, сходно коришћењу јавног новца при набавци вакцина, објављивање уговора у интересу јавности. Посебно је истакнута опасност од сакривања детаља уговора због угрожавања поверења „европског грађанства” не само у институције Европске уније, већ и у процес вакцинације (European Commission, 2020c, p. 2). Европска комисија није прихватила први захтев да уговор учини јавно доступним, наглашавајући да би такав поступак угрозио комерцијални интерес фармацеутске компаније, као и да Истраживачки центар не поседује адекватну аргументацију у прилог превладавајућег јавног интереса. Према негативном одговору Европске комисије, обелодањивање уговора би омогућило конкурентима „Астра Зенека” – са којима је у то време Европска комисија преговарала о набавци вакцина – да добију информације којима би остварили предност на тржишту (European Commission, 2020c, p. 4). Другим речима, користи од објављивања уговора за јавни интерес не би преклапале потенцијалну штету која би се објављивањем могла начинити комерцијалном интересу компаније из угла Европске комисије. Потпора за њен такав став пронађена је у Уредби „*1049/2001*” о јавном приступу документима Европског парламента, Савета и Комисије, којом се назначава да ће институције Европске уније одбити да одобре приступ документима који би угрозили заштиту: 1) комерцијалног интереса правног или физичког лица, 2) судских поступака и 3) истрага или инспекција, али са изузетком одбијања у случају превладавајућег јавног

интереса (European Council; European Parliament, 2001, p. 3). главни аргумент обе стране у спору био је ефекат фактора *(не)превладавајуће јавној интереса* у односу на комерцијални интерес компаније „Астра Зенека”.

Једноставан одговор за другачије тумачење јавног интереса јесте питање теоријске формулације и дефинисања концепта преваладавајућег јавног интереса у Европској унији. Према Сорауфу (*Sorauf*), постоји пет тумачења јавног интереса. Први облик изражен је кроз заједнички интерес већине унутар заједнице. Други се поистовећује са групним интересом, па у тој ситуацији може постојати и конкурентски сукоб интереса. Тим пре говоримо о посебним, групним интересима према којима би интерес радника био повећање социјалног благостања и побољшање производних услова. Трећи је врста моралног императива, тј. представља општеприхваћене вредности у друштву. Четвртим се нивелишу различити релевантни интереси, али зависи од тога да ли тумач јавни интерес проналази у резултату балансирања или у самом процесу балансирања. У петом, који је скуп одвојених појединачних интереса друштвених група и појединаца, јавни интерес је толико фрагментиран да се не може политички артикулисати (*Wyatt*, 2020, p. 689). Укратко, Вајат (*Wyatt*) сматра да је јавни интерес у Европској унији најбоље изражен кроз четврти концепт балансирања различитих релевантних интереса. На другој страни, Суд правде Европске уније је пропустио да дефинише шта је конститутивни елемент таквог јавног интереса (*Wyatt*, 2020, p. 692). Остаје уопштено, па и нејасно на чему се базира јавни интерес Европске уније и у којим ситуацијама може превладати опште над појединачним или посебним интересима као што је приказано у датим примерима. Из тог разлога је одређивање присутности преваладавајућег јавног интереса олако препуштено европској администрацији.

Негативни одговор поводом првог захтева није натерао „Опсерваторију за корпоративну Европу” да одмах поднесе притужбу омбудсману. Опсерваторија је већ 12. новембра приложила поновни захтев (*confirmatory application*) Европској комисији, који се може предати у року од 15 радних дана ако је првобитни захтев делимично или потпуно одбијен (European Council; European Parliament, 2001, p. 3). Ставом три истог члана дефинисано је да када Европска комисија прими поновни захтев има рок од 15 радних дана да одговори на њега или да продужи одговор за исти број радних дана у случају да се ради о обимнијој документарној грађи. Намера Истраживачког центра била је да Европска комисија ревидира своју одлуку и омогући да се, ако већ не може у целости, слободно приступи већини делова уговорног документа, док би информације осетљиве по комерцијални интерес могле остати сакривене унутар текста (*Hoedeman*, 2020). Европска комисија је због недостатка времена за ревизију целокупног захтева 3. децембра 2020. године продужила рок за одговор до 4. јануара 2021. године (*Hoedeman*, 2020). Затим је 8. јануара одговорила како није успостављена сагласност око захтева који је изнео представник организације, уједно избегавајући да наведе потенцијални рок за коначан одговор или наредно обавештење. Искрпљивањем свих доступних захтева, „Опсерваторија за корпоративну Европу” била је принуђена да на крају процеса поднесе притужбу омбудсману Европске уније због необразложеног и недефинисаног датума ревизије одлуке Европске комисије.

Други захтев „*GESTDEM 2020/5436*” за приступ кореспондирајућим документима, углавном извештајима и препискама, конкретно није ни разматран. За разлику од

првог захтева у коме је Европска комисија препознала предмет захтева, у другом је било очигледно константно одлагање могућности за било какво разматрање случаја. Ако Европска комисија није додатним роковима продужавала одговор на захтев, онда је пропуштала да пружи одговору додатно преузетим роковима. Опет је Опсерваторија предала поновни захтев (*confirmatory application*), чији је одговор истоветно продужаван све до 18. децембра, са коначном констатацијом Европске комисије да су исто као и у првом захтеву „интерне консултације још у току” (Hoedeman, 2021a). Тако су случајеви „2020/5436” и „2020/5437” постали у истрази омбудсмана Европске уније „85/2021/MIG” и „86/2021/MIG”.

ПОСТУПАЊЕ ОМБУДСМАНА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У СПОЈЕНИМ СЛУЧАЈЕВИМА „85/2021/MIG” И „86/2021/MIG”

Омбудсманка Европске уније Емили О’Рајли је одмах по отварању истраге 22. јануара 2021. године упутила писмо Европској комисији. У њему су укратко образложене претходне преписке две стране, захтеви Истраживачког центра, као и негативан одговор Европске комисије да достави на увид тражена документа. Омбудсманка је тражила да, на основу присутног и израженог интереса јавности, Европска комисија донесе поновну одлуку (*confirmatory decision*) за оба поновна захтева најкасније до 11. фебруара 2021. године. О’Рајлијева је на крају писма такође приметила да је Европска комисија у међувремену објавила једну редуковану верзију уговора потписаног словом „X” и похвалила могућност да исто буде учињено и са уговором који је предмет спора (Hickey, 2021b, p. 2). Европска комисија је 17. фебруара 2021. одговорила омбудсманки да је свесна свих произведених одлагања за приступ документима, што је узрок неколико фактора.

Како је Комисија објаснила, на једној страни је био укључен велики број актера, што је, претпостављамо, захтевало усаглашавање ставова због заштите комерцијалног интереса. На другој страни је предмет био осетљиве и комплексне природе, па је документација захтевала више посвећености и посебан приступ. Европска комисија је сматрала да је у том тренутку највећи јавни интерес био присутан у бржој и једноставнијој набавци и дистрибуцији вакцина државама чланицама (European Commission, 2021a, p. 3). Комисија је образложила да је претходно достављени уговор са ознаком „X” био са компанијом „Кјур Вак” (*Cure Vac*), али и да је поред овог објавила још два уговора, са компанијама „Астра Зенека” и „Санофи” (*Sanofi*) (European Commission, 2021a, p. 3). Захтев „GESTDEM 2020/5437” је утолико постао испуњен, са назнаком да ће у наредном периоду Европска комисија објавити АПА уговоре и са будућим уговорним странама. Ипак захтев „GESTDEM 2020/5436” остао је под обрадом због указа Европске комисије да се ради о преко 320 докумената (European Commission, 2021a, p. 1) чија ће процена захтевати додатне консултације и преговоре са трећим странама (European Commission, 2021a, p. 4). Иако није био предмет спора, Истраживачки центар је у међувремену поднео још један захтев под бројем „GESTDEM 2021/(0)559”, који једино за разлику од „GESTDEM 2020/5436” потражује и преписке представника Европске комисије у читавом процесу (European

Commission, 2021b, p. 3). У одговору 15. марта, Комисија је забележила да је број са новоприложеним захтевом сада износио 365 регистрованих докумената (Hoedeman, 2021a). Омбудсманка Емили О’Рајли је 12. маја 2021. године затворила два повезана случаја са неколико битних процена за прекид истраге. Прва је да се у одговору Европске комисије могло приметити залагање за повећањем транспарентности, што је присутно у објављеним редукованим верзијама уговора. Друга је да је рок од 15 дана сувише кратак за обраду преко 300 докумената захтева, поготово када имамо у виду превасходну усмереност пажње европске администрације на решавање здравствене кризе (O’Reilly, 2021). Из тог разлога је омбудсманка проценила да нема оправдања за даље продужавање истраге.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Премда су АПА уговори објављени, до јуна 2021. године није било ниједног пратећег документа преписки и извештаја са састанака. Истраживачки центар је 3. јуна послао ново писмо Европској комисији, односно директорки службе за здравље и сигурност хране (*DG SANTE*) Сандри Галини (*Sandra Galina*), на чију су адресу и били упућени сви захтеви. У писму је речено да после 11 недеља – од последњег одговора у марту – Европска комисија није послала одговор у вези са 365 докумената које је препознала релевантним за захтев (Hoedeman, 2021b, p. 2). Већ 9. јуна 2021. године Европска комисија шаље 76 од 365 докумената, као први обрађени део од укупног броја (Hoedeman, 2021a). Омбудсманка Европске уније није смела да затвара случај „*GESTDEM 2020/5436*” јер, иако су уговори објављени, исто се није могло рећи за пратећу документацију. Други проблематичан аспект закључка омбудсманке О’Рајли налази се у њеном олаком означавању Европске комисије као институције која тежи транспарентности. Комисија је реаговала тек након писма омбудсманке, док се пре тога позивала на заштиту комерцијалног интереса и изричито одбијала могућност да уговор учини јавним. У случају „*GESTDEM 2020/5436*” Комисија није ни пронашла предмет захтева, да би у одговору омбудсманки објавила да се ради о преко 320 докумената.

Оно што се може сматрати уједно позитивним и негативним аспектом случајева „85/2021/MIG” и „86/2021/MIG” јесте правовремен одговор Европске комисије упућен како омбудсманки, тако и Истраживачком центру, али тек након достављеног писма омбудсманке Европској комисији. Реакција Комисије указује да укључивање омбудсманског тела у истрагу није искључиво формалног карактера. Истовремено, случај показује да институције Европске уније често нису вољне да сарађују без притиска, те посредништво омбудсмана у већем броју случајева изискује више времена за дубљу посвећеност сваком случају појединачно. За будућа истраживања остаје значајно институционално питање дефинисања јавног интереса и присутности преклапајуће улоге над комерцијалним. У супротном је за очекивати континуирану колизију институција, поготово у тренуцима политичких, економских, здравствених и друштвених криза.

Savo N. Simić¹
University of Belgrade, Faculty of Political Sciences,
Politicalology Department
Belgrade (Serbia)

THE EUROPEAN UNION OMBUDSMAN IN THE PUBLIC INTEREST PROTECTION - A CASE STUDY OF THE PURCHASE OF VACCINES BY THE EUROPEAN COMMISSION DURING THE COVID-19 PANDEMIC²

(Translation *In Extenso*)

Abstract: In this paper, we examine the collision of private and public interests within the European Union in a case study of the mediation of the European Union Ombudsman in resolving a dispute between the European Commission and one civil society organization. The social justification and contribution of the research are reflected in the public interest in purchasing and procuring vaccines for the European public, while the scientific justification and contribution are present in deepening knowledge about the institutional and legal shortcomings on which the public interest of the European Union rests. The methods in use are: the analysis of the content of legal acts and other documentation of the European Union, the historical method in processing the institutional-historical role of the European Ombudsman institution and the new institutionalism present in the dynamic nature of institutions.

Keywords: Ombudsman, democracy, transparency, European Union, COVID-19

INTRODUCTION

The European Union represents a complex and extensive network of institutions within and outside which it co-operates a large number of interests. Although the dispute between private and public interest is present on a daily basis, their collision is especially noticeable in period of political, social and, in this case, related health crisis. During these social crises, some institutions may (un)justifiably fail to fulfil their duties under the law, which requires an active role of the regulator. This especially refers to those circumstances when we do not

¹ savo.simic95@gmail.com

² I would like to express special gratitude to Milan Jovanović, PhD, Professor at the Faculty of Political Sciences, the University of Belgrade.

have a precise legal regulation and a definition of public interest. Therefore, in this paper we examine the activities and mechanisms of the European Union Ombudsman and the position of such an institution in mediation between the executive branch of the European Union and civil society organizations. The aim of the paper is to present a corrective factor formulated through the regulatory body at times when the executive refuses to provide the public - intentionally or unintentionally - with information of public interest.

CONSTITUTION OF THE EUROPEAN UNION OMBUDSMAN

The European Union Ombudsman was established by the Maastricht Treaty in 1992 or by the Treaty on European Union, but it began its work in 1995. Although in the late 1970s there was an initiative to form an institution at the level of the supranational community, there was no political will for its introduction or necessity, given the presence of national ombudsman offices. However, the constitution of the European Union as a new legal entity by the Maastricht Treaty and the establishment of European Union citizenship naturally produced such necessity. For implementation, there was now “general awareness and political acceptance of the institution” (Erkkilä, 2020, p. 146). While the new citizenship of the European Union was firmly tied to nationality or, in other words, “there is no EU citizenry without the citizenship of a member state” (Knežević-Predić, 2013, p. 18), the new supranational legal order required a supranational controller.

According to the characteristics and duties, the Ombudsman of the European Union, unlike the older Swedish counterpart, belongs to the Danish model. There are basically two differences between them. The first is that the Danish Ombudsman has no control over the judiciary, unlike his Swedish counterpart. The second is that the lack of judicial control in the Danish model is compensated by control over the work of ministers (Christensen, 1961, p. 1106). One of the main reasons for the wider application of the Danish model - introduced by the institutional reform of 1953 - is found in the deviation from judicial control, which threatened to jeopardize the independence of the third branch of government. After its application in Scandinavia, the institution was constituted throughout Europe, but also in the countries outside the European continent; more precisely, there was a process that falls under the term “Ombudsmania” (Milkov, 2003, p. 231). The system of a classical ombudsman implies an independent appeal body whose task is to monitor the work of the entire state administration, point out certain irregularities in that work, and finally make a proposal - to eliminate or correct procedures of maladministration - which is not binding even when an appeal is justified (Satyanand, 1999, pp. 3-4).

Over time, the definition of national human rights institutions by the United Nations has broadened the interpretation of the ombudsman's responsibilities. Based on the definition of national human rights institutions as “a body which is established by a Government under the constitution, or by law or decree, the functions of which are specifically designed in terms of the promotion and protection of human rights” (Reif, 2004, p. 82), it was not difficult to imagine adding human rights duties to a highly, legally qualified and independent institution that frequently interacts with citizens. Therefore, unlike the characteristics of the classic ombudsman system that did not include the issue of human rights, the current Ombudsman is grasped as “an institution for the protection of human rights and a unique

mechanism of democratic control over the administration” (Nastić, 2019, p. 490). In addition to making better control of the European Union administration and protection of human rights, the establishment of the European Union Ombudsman had an additional role in bringing remote institutions closer to citizens, increasing the transparency of decision-making and the overall legitimacy of the system. In this regard, the Ombudsman helps the institutions of the European Union to receive feedback on the current quality of the administration and the capacity for its further improvement (Pino, 2011, p. 433).

The legal position of the European Union Ombudsman is determined by the Treaty on the Functioning of the European Union and one article of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Based on the consolidated version of the agreement document, the Ombudsman is mentioned in three articles of the agreement, i.e. Articles 20, 24 and 228³. Namely, Article 228, Paragraph 1 regulates the ombudsman’s jurisdiction over the administration and clarifies exceptions to control. The European Parliament appoints the European Union Ombudsman, who during his/her term of office receives complaints from citizens, other natural or legal persons currently residing in a Member State of the European Union. This body initiates an investigation and finally reacts if during the investigation it notices improper conduct of the administration and institutions of the European Union, except for the Court of Justice of the European Union (Ministry of European Integration [MEI]; Republic Secretariat for Legislation [RSZ], 2019, p. 146). Exceptionally, the Ombudsman can respond to a complaint and initiate an investigation into the work of a judiciary, but only in administrative matters (Gordanić, 2019, p. 22). It is thus clear that without direct judicial control, the European Union Ombudsman belongs to the Danish model family. In addition, it should be noted that the European Union Ombudsman can only act when a complaint related to an irregularity concerns the services of the European Union, but not when it comes to complaints against national or lower levels of government of the Member States. The Ombudsman’s mandate persists for five years⁴ or lasts as long as the mandate of the European Parliament and at the end of each year, he/she submits an annual report to it. Paragraph 3 of the same Article (228) regulates the independence of the institution and the incompatibility of functions. It states that the Ombudsman will not perform his/her function under the influence of other political entities and that he/she will not engage in an additional profession or activity for the duration of the existing one. Additionally, the ombudsman’s independence was strengthened in 2000 when his budget became separated from the European Parliament’s budget (Davinić, 2013a, p. 190).

The Charter of Fundamental Rights of the European Union mentions the Ombudsman in Article 43, Chapter 5 on the Rights of Citizens. However, the articles on which the mentioned article relies are more important and these are Article 41, on the right to good governance, and Article 42, on the right of citizens to access documents. These two articles expand the competences of the Ombudsman because, on the one hand, they determine the good administration of the European Union as the right of its citizens while, on the other

³ Out of these three Articles, only the last one, or Article 228, deals with the institution of the ombudsman.

⁴ Unless, upon the request of the European Parliament, the Court of Justice dismisses him/her because of a grave violation of duty or in a situation when he/she no longer fulfils the required conditions for that function.

hand, they enable natural and legal persons free access to documents of the European Union institutions. The duties of the European Union Ombudsman are regulated by the 2008 Statute of the European Ombudsman, elaborating in more detail the procedural issues: the manner of filing a complaint, the investigation procedure, and the deadlines for individual procedures. Finally, the European Parliament - despite difficult negotiations with the European Commission - confirmed the adoption of a new statute for the Ombudsman on 23 June 2021 with greater authorizations and more precisely defined rules (European Parliament, 2021). The new Statute indicates that the European Parliament has significantly strengthened its position vis-à-vis other institutions and, in this regard, views the European Union Ombudsman as an extremely important administrative control agent. The first Ombudsman of the European Union was Finn Jacob Söderman, in two mandates, from 1995 to 2003. He proposed the adoption of the European Code of Good Administrative Behaviour in 2001 at the initiative of European parliamentarian Roy Perry. He dealt with the establishment of a new institution at the supranational level, resolving the issue of bad governance and laying the groundwork for what would later become the main principle of the European administration. His successor was Nikiforos Diamandouros from 2003 to 2013, to be followed by Ombudswoman Emily O'Reilly who is currently serving her second mandate.

NON-TRANSPARENT AGREEMENT OF THE EUROPEAN COMMISSION: COMMERCIAL VERSUS PUBLIC INTEREST

Although the Ombudsman is not institutionally designed to address the democratic deficit or existing institutional arrangements, the body can preserve the democratic capacity of EU institutions and further enhance their institutional development, through cooperation with citizens and civil society organizations in resolving disputes, advisory institutional remedies, and reporting to the European Parliament and by raising visibility and independently directing public attention to certain shortcomings of the administration. One of the interesting examples was the case of insufficiently transparent lobbying (Gordanić, 2019, p. 27). At that time, the Ombudsman stated that it was not enough to publish the schedule of meetings of the President of the European Council with registered lobbyists, but also to record as much information as possible, such as basic data on lobbyist activities, meeting schedules, and potential topics for discussion. Insisting on the proper and open work of the entire administration over time has given the Ombudsman of the European Union an attribute “champion of transparency” (Davinić, 2013b; Michel, 2018).

The first of the “champions”, Jakob Söderman, criticizing the Council of the European Union, pointed out the importance of transparency for the decision-making process.

„To me, transparency involves three elements: the processes through which public bodies make decisions should be understandable and open; the decisions themselves should be reasoned; as far as possible, the information on which the decisions are based should be available to the public. (...) I would go further and say that transparency is an essential part of democracy. It is obvious that the debate and adoption of laws should be carried out in public. I know of no legislative body that claims to be democratic and

which adopts legislation behind closed doors – except the Council of the European Union” (Söderman, 2001, pp. 1-2).

Later, his successor Nikiforos Diamandouros confirmed the words of his predecessor in a similar manner.

“As I said at the beginning of my remarks, transparency is not an end in itself. It is rather a means to end. And the end cannot be other than contributing to the deepening of the rule of law and to the strengthening of democracy in the EU, in the process hopefully (re)gaining citizens’ trust” (Diamandouros, 2012, pp. 7-8).

A simple reformulation is that there is no and cannot be democracy behind closed doors, as well as that transparency is a means in its service. However, unlike Söderman’s previous emphasis on the closedness of the Council of the European Union, we are dealing with the question of when another important institution in the form of the European Commission, fails to meet the norms of open administration. The Research Centre “The Corporate Europe Observatory” or, as defined by the Ombudsman, a civil society organization (O’Reilly, 2021) which works to disclose the privileged influence of lobbyists in policy-making in the European Union, filed two complaints to the Ombudsman. Formally, these are two separate complaints from the Research Centre, but the European Union Ombudsman treated them in joint cases when initiating an investigation and making decisions. The first reason for their unification in the investigation is technical, expressed in the fact that the Research Centre withdrew both requests addressed to the European Commission on 8 January 2021 and dispatched two complaints to the Ombudsman on the same day, i.e. on 11 January 2021. The second and more important reason concerns the nature of the case because the submitted complaints refer to public access to information regarding the purchase of vaccines by the European Commission and on the other hand they were sent by the same subject. Accordingly, the Ombudsman initiated both cases on 22 January 2021. The first complaint concerned access to the agreements with pharmaceutical companies for the agreed procurement of European Commission vaccines, while the second one concerned access to supporting documents during negotiations, such as meeting notes or progress reports (Hickey, 2021a, p. 1).

Prior to the emergence of the Coronavirus, the European Union’s health strategy involved strengthening the capacity of national health sectors and ultimately, strengthening cooperation between other member states in the field. With the emergence and spread of the virus in Europe, the institutions of the European Union are beginning to consider taking a broader role in health policy. That is why in June 2020, the European Commission proposed a strategy for the production and distribution of vaccines, which - according to their interpretation - should have achieved three goals. The first was to determine the effectiveness and efficiency of the vaccine. The second was to provide promptly a certain number of doses for each Member State. The third implied an equal opportunity for everyone in the European Union to afford a vaccine at a reasonable price (European Commission, 2020a, p. 2). In order to effectively achieve the second and third goals, these concerned the distribution and equal access to vaccines, it was previously necessary to establish agreement among member states on their purchase. The European Commission

has found a solution in Article 4, Paragraph 5, Item (b.) of the Regulation “2020/521” on the activation of emergency aid on the occasion of the outbreak of the COVID-19 pandemic. Paragraph 5 lists all forms of emergency assistance, while Item (b.) states the possibility for the European Commission to make procurement on behalf of member states, based on a prior agreement with them. Given the potential expenditure of resources, time, and a large number of legal and other difficulties in contacting each member state individually on potential procurement, the European Commission has offered the possibility to be the unifying representative of the member states in the negotiations (Bartolazzi & Sciacchitano, 2021, p. 3). Such a strategy relied on pre-emption agreements or abbreviated APAs (*Advance Purchase Agreements*) of the European Commission with pharmaceutical companies. The agreements on the right of pre-emption imply the purchase of a certain amount of vaccines beforehand, which would allow the European Union to finance part of the initial costs of producers in advance, while in return it would increase the volume and speed of vaccine production (European Commission, 2020b, p. 2).

Before addressing the Ombudsman as a complaint body, the Research Centre filed two requests to the European Commission. The first request was for access to APAs and the second one for all reports and correspondence between the Vaccines Procurement Steering Committee and the Joint Negotiation Team with representatives of pharmaceutical companies on 15 September 2020.

In the first request “*GESTDEM 2020/5437*”, on 2 October of the same year, the European Commission postponed the answer to the Research Centre, which was scheduled for the next 15 working days. At the end of the month, on 30 October, the European Commission noted that in the first case, the subject of the request at that time was only one APA signed with the pharmaceutical company Astra Zeneca. In the filed request, the representative of the “Observatory for Corporate Europe” Olivier Hoedeman pointed out that the norms of transparency were taken over by the Treaty of Lisbon, that they require the EU institutions to approach citizens through open work and that, according to the use of public money in vaccines procurement, publishing agreements is in the public interest. The danger of hiding the details of the agreement was especially emphasized due to the endangerment of trust not only in the institutions of the European Union but also in the vaccination process (European Commission, 2020c, p. 2). The European Commission did not accept the first request to make the agreement publicly available, stressing that such a procedure would jeopardize the commercial interest of the pharmaceutical company and that the Research Centre does not have adequate arguments in favour of the prevailing public interest. According to the European Commission’s negative response, the disclosure of the agreement would allow Astra Zeneca’s competitors - with whom the European Commission was negotiating the procurement of vaccines at the time - to obtain market-leading information (European Commission, 2020c, p. 4). From the viewpoint of the European Commission, the benefits of a publishing agreement for the citizenry of the European Union would not outweigh the potential harm that publication could produce to the company’s commercial interest. Support for such an attitude is found in Regulation “1049/2001” on public access to European Parliament, Council, and Commission documents, which states that the European Union institutions will refuse to grant access to documents that would jeopardize the protection of 1) commercial interest of a legal or natural person 2) court proceedings and 3) investigation or inspection, but with the

exception in case of overriding public interest (European Council; European Parliament, 2001, p. 3). The main argument of both parties in the dispute was the effect of the (non)prevailing factor of public interest concerning the commercial interest of the company “Astra Zeneca”.

A simple answer to a different interpretation of the public interest is the question of theoretical formulation and definition of the concept of the prevailing public interest in the European Union. According to Sorauf, there are five interpretations of the public interest. The first form is expressed through the common interest of the majority within the community. The second is identified with the group interest, so in that situation, there may be a competitive conflict of interest. Thus, we are rather speaking about special interests, according to which the interest of workers would be to increase social welfare and improve production conditions. The third is a kind of moral imperative, that is, it represents generally accepted values in society. The fourth level out the various relevant interests, but it depends on whether the interpreter finds the public interest in the balancing result or in the balancing process itself. In the fifth, which is the set of all interests of various social groups and individuals in society, the public interest is so fragmented that it cannot be politically articulated (Wyatt, 2020, p. 689). In short, Wyatt believes that the public interest in the European Union is best expressed through the fourth concept of balancing the various relevant interests. On the other hand, the Court of Justice of the European Union has failed to define what a constitutive element of such a public interest is (Wyatt, 2020, p. 692). It remains general and even unclear on which foundation the public interest of the European Union is based and in which situations the general interest can prevail over individual or special interests as shown in the given examples. For that reason, determining the presence of the prevailing public interest is easily left to the European administration.

The negative response to the first request did not force the “Observatory for Corporate Europe” to immediately file a complaint to the European Union Ombudsman. As early as 12 November, the Observatory submitted a confirmatory application to the European Commission, which could be submitted within 15 working days if the original application was partially or completely rejected (European Council; European Parliament, 2001, p. 3). Paragraph 3 of the same article defines that when the European Commission receives a repeated request, it has a period of 15 working days to respond to the repeated complaint or to extend the response for the same number of working days in case of more extensive documentary material. The intention of the Research Centre was for the European Commission to revise its decision and allow, if not already in full, free access to most parts of the agreement document while commercially sensitive information could remain hidden within the text (Hoedeman, 2020). Due to the lack of time to revise the entire request on 3 December 2020, the European Commission extended the deadline for response to 4 January 2021 (Hoedeman, 2020). Then European Commission responded on 8 January that no agreement had been reached on the request made by the representative of the organization while avoiding to state a potential deadline for a final response or subsequent notification. Having exhausted all available requests, the Observatory for Corporate Europe was eventually forced to file a complaint to the European Union Ombudsman due to an unexplained and undefined date of revision of the European Commission’s decision.

The second request of “*GESTDEM 2020/5436*” for access to the corresponding documents, mainly reports and correspondence, was not specifically considered. Unlike the

first request, in which the European Commission recognized the object of the request, in the second one there was an evident constant delay in the possibility of any consideration of the case. If the European Commission did not extend the response to the request with additional deadlines, then it failed to provide a response within the additional deadlines. Again, the Observatory submitted a confirmatory application and the response was extended until 18 December, with the final statement of the European Commission that, like in the first case, “internal consultations are still ongoing” (Hoedeman, 2021a). Thus, cases “2020/5436” and “2020/5437” under investigation by the European Union Ombudsman became “85/2021 / MIG” and “86/2021 / MIG”.

CONDUCT OF THE EUROPEAN UNION OMBUDSMAN IN COMBINED CASES “85/2021/MIG” AND “86/2021/MIG”

Immediately after the opening of the investigation on 22 January 2021, the Ombudsman of the European Union Emily O’Reilly sent a letter to the European Commission. It briefly explains the previous correspondence of the two parties, the requests of the Research Centre as well as the negative response of the European Commission to submit the requested documents. The Ombudsman requested that - based on the present and expressed public interest - the European Commission issue a confirmatory decision for both repeated requests by 11 February 2021 at the latest. At the end of the letter, O’Reilly noted that in the meanwhile, the European Commission had published a reduced version of the agreement signed with “X” and praised the possibility of doing the same with the agreement that is the subject of the dispute (Hickey, 2021b, p. 2). The European Commission replied to the Ombudsman on 17 February 2021 that institution was aware of all delays produced in accessing documents, which was the cause of several factors.

On one side the Commission explained, there were a large number of participants involved, a situation which presumably required the harmonization of attitudes to protect the commercial interest. On the other hand, the subject matter was sensitive and complex, the documentation required more commitment and a special approach. At that time, the European Commission considered that the greatest public interest was present in quicker and simpler procurement and distribution of vaccines to the member states (European Commission, 2021a, p. 3). The Commission explained that the previously submitted agreement marked “X” was with the company “CureVac”, and in addition, it published two more agreements with the companies “Astra Zeneca” and “Sanofi” (European Commission, 2021a, p. 3). The request “GESTDEM 2020/5437” has been fulfilled, with the indication that in the following period, the European Commission will publish APAs with the future contracting parties. However the request “GESTDEM 2020/5436” remained under processing due to the explanation of the European Commission that corresponding documents are over 320 units (European Commission, 2021a, p. 1), the assessment which will require additional consultations and negotiations with third parties (European Commission, 2021a, p. 4). Although not the subject of the dispute, the Research Centre has meanwhile submitted another request under the number “GESTDEM 2021/(0)559”, which only differed from

“*GESTDEM 2020/5436*” in the request for correspondence from representatives of the European Commission in the whole process (European Commission, 2021b, p. 3). In its reply of 15 March, the Commission noted that the number amounted now to 365 registered documents with the newly attached request (Hoedeman, 2021a). Ombudsman Emily O’Reilly closed two related cases on 12 May 2021, with several important estimates to end the investigation. The first one is that in the response of the European Commission, a commitment to increase transparency could be noticed, which is present in the reduced-published versions of the agreement. The second one is that the deadline of 15 days is too short to process over 300 requested documents, especially when we have in mind the European administration’s primary focus on resolving the health crisis (O’Reilly, 2021). Therefore, the Ombudsman assessed that there was no justification for further extension of the investigation.

CONCLUSION

Although the APAs were published, until June 2021, there were no supporting documents of correspondence and reports from the meetings. On 3 June, the Research Centre forwarded a new letter to the European Commission, i.e. Director of the Health and Food Safety Service (DG SANTE), Sandra Galina, to whom all requests were sent. The letter stated that after the 11th week - since the last response in March - the European Commission had not sent any response regarding the 365 documents it recognized in the request (Hoedeman, 2021b, p. 2). As early as 9 June 2021 the European Commission sent 76 of 365 documents, as the first processed batch of the total number (Hoedeman, 2021a). The Ombudswoman of the European Union should not have closed the case “*GESTDEM 2020/5436*” because, although the agreements were published, the same could not be said for the accompanying documentation. Another problematic aspect of Ombudswoman O’Reilly’s conclusion lies in her light labelling of the European Commission as an institution that strives for transparency. The European Commission reacted only after the Ombudsman’s letter, while before that it called for the protection of commercial interests and explicitly rejected the possibility of making the agreement public. In the case of “*GESTDEM 2020/5436*”, European Commission did not even find the object of the request, only to announce, in the Ombudsman’s answer, that it was over 320 documents.

What can be considered both a positive and a negative aspect of cases “85/2021/MIG” and “86/2021/MIG” is a quick response from the European Commission to both the Ombudsman and the Research Centre, but only after a letter from the Ombudsman to European Commission. Such a reaction indicates that the involvement of the Ombudsman in the investigation is not exclusively of a formal nature. At the same time, it shows that the institutions of the European Union are often unwilling to cooperate without pressure, and the mediation of the Ombudsman in more cases requires additional time for a deeper commitment to each case individually. For future research, the institutional question of defining the public interest and when its presence plays an overlapping role over commercial interest remains significant. Otherwise, a continuous collision of institutions is to be expected, especially in times of political, economic, health, and social crises.

REFERENCES / ЛИТЕРАТУРА

- Bartolazzi, A., & Sciacchitano, S. (2021). *Transparency in Negotiation of European Union With Big Pharma on COVID-19 Vaccines*. *Frontiers Public Health*.
- Christensen, B. (1961). Danish Ombudsman. *University of Pennsylvania Law Review*, 1100–1126.
- Davinić, M. (2013a). *European Ombudsman and Poor Administration*. Beograd: Zaštitnik građana. [In Serbian]
- Davinić, M. (2013b). The European ombudsman: The champion of transparency within Brussels bureaucracy. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 61 (3), 119–134.
- Diamandouros, N. (2012, 6 8). *Building Trust in Times of Crisis*. Downloaded from: European Ombudsman, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/speech/en/11664>
- Erkkilä, T. (2020). *Ombudsman as a Global Institution: Transnational Governance and Accountability*. Palgrave Macmillan.
- European Commission. (2020a, 6 17). *Communication from the Commission to the European Parliament. The European Council. The Council and the European Investment Bank. EU Strategy for COVID-19 vaccines - COM/2020/245 final*. Downloaded on 20 August 2021 from: Eurlex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0245>
- European Commission. (2020b, 6 18). *Approving the agreement with Member States on procuring Covid-19 vaccines on behalf of the Member States and related procedures*. Downloaded on 20 August 2021 from: European Commission, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/decision_approving_the_agreement_with_member_states_on_procuring_covid-19_vaccines_on_behalf_of_the_member_states_and_related_procedures.pdf
- European Commission. (2020c, 10 30). *GESTDEM 2020/5437*. Downloaded on 20 August 2021 from: Ask the EU, https://www.asktheeu.org/en/request/8563/response/28782/attach/2/Negative%20reply%20GestDem%202020%205437.pdf?cookie_passthrough=1
- European Commission. (2021a, 2 17). *Reply from the European Commission to the European Ombudsman's letter opening her joint inquiry into cases 85/2021/MIG and 86/2021/MIG on the Commission's refusal to give public access to documents concerning the purchase of vaccines against COVID-19*. Downloaded on 20 August 2021 from: European Ombudsman, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/138352>
- European Commission. (2021b, 3 15). *Your application for access to documents – GESTDEM2020/5436 and GESTDEM 2021/0559*. Downloaded on 20 August 2021 from: Ask the EU, https://www.asktheeu.org/en/request/8562/response/31960/attach/76/Partially%20negative%20first%20batch%202020%205436%20and%202021%200559.pdf?cookie_passthrough=1
- European Council; European Parliament. (2001, 5 30). *Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*. Downloaded on 20 August 2021 from: Eur-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32001R1049>

- European Parliament. (2021, 6 23). *European Ombudsman: new rules to protect Europeans from maladministration*. Downloaded on 19 July 2021 from: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210621IPR06639/european-ombudsman-new-rules-to-protect-europeans-from-maladministration>
- Gordanić, J. (2019). Lobbying in the European Union: The European Ombudsman's Decision in the case 1946/2018/KR about the manners in which the EU Council's General Secretariat informs the public about the meetings of the European Council's President and members of his cabinet with the lobbyists. *Evropsko zakonodavstvo* 69, 19–32. [In Serbian]
- Hickey, R. (2021a, 1 22). *Joint complaints 85/2021/MIG and 86/2021/MIG*. Downloaded on 17 August 2021 from: Corporate Europe, https://corporateeurope.org/sites/default/files/2021-01/INFO_202100085_20210122_090103.pdf
- Hickey, R. (2021b, 1 22). *Letter to the European Commission in joint cases 85/2021/MIG and 86/2021/MIG on the Commission's refusal to give public access to documents concerning the purchase of vaccines against COVID-19*. Downloaded on 28 August 2021 from: European Ombudsman, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/137152>
- Hoedeman, O. (2020, 11 12). *COVID-19 Advance Purchase Agreements (vaccine deal contracts)*. Downloaded on 22 August 2021 from: https://www.asktheeu.org/en/request/covid_19_advance_purchase_agreem
- Hoedeman, O. (2021a, 1 8). *The Vaccines Procurement Steering Committee & the Joint Negotiation Team*. Downloaded on 27 August, 2021 from: https://www.asktheeu.org/en/request/the_vaccines_procurement_steerin#incoming-30558
- Hoedeman, O. (2021b, 6 3). *Subject: delayed transparency around COVID-19 vaccine negotiations*. Downloaded on 29 September 2021 from: Corporate Europe, <https://corporateeurope.org/sites/default/files/2021-06/delayed%20transparency%20around%20vaccine%20negotiations.pdf>
- Knežević Predić, V. (2013). The Institute of Citizenship and Its Place in the Legal Order of the European Union. In: S. Samardžić & I. R. Milosavljević, *Evropski građani u vremenu krize* (13–41). Beograd: Fakultet političkih nauka. [In Serbian]
- Michel, H. (2018). The European Ombudsman, champion of transparency. *Politique européenne* 61 (3), 114–141. <https://doi.org/10.3917/poeu.061.0114>
- Milkov, D. (2003). Ombudsman in the EU Member States. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 3/2003, 229–240. [In Serbian]
- Ministry of European Integration [MEI]; Republic Secretariat for Legislation [RSZ]. (20 December 2019). *Consolidated version of the Treaty on EU and the Treaty on the Functioning of the EU*. Downloaded on 16 May 2021 from: Ministry of European Integration. Available at <https://www.mei.gov.rs/srl/vesti/1914/189/335/detaljnije/konsolidovana-verzija-ugovora-o-eu-i-ugovora-o-funkcionisanju-eu-dostupna-i-na-srpskom-jeziku/> [In Serbian]
- Nastić, M. (2019). Ombudsman's Acting in the Protection of Human Rights. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 53 (2), 489–498. doi: [10.5937/zrpfns53-23052](https://doi.org/10.5937/zrpfns53-23052) [In Serbian]

- Muore Pino, A. M. (2011). The European Ombudsman in the Framework of the European Union. *Revista Chilena de Derecho* 38 (3), 421–455.
- O'Reilly, E. (12 May 2021). *Cases 85/2021/MIG and 86/2021/MIG*. Downloaded on 16 August 2021 from. European Ombudsman, https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/141706#_ftn4
- Reif, L. (2004). *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*. Springer.
- Satyanand, A. (1999). *The Ombudsman Concept and Human Rights Protection*. Alberta: University of Alberta.
- Söderman, J. (2001, 6 19). *Speech of the European Ombudsman: Transparency as a Fundamental Principle*, by Jacob Söderman, European Ombudsman, at the Walter Hallstein Institute, Humboldt University, Berlin, Germany, 19 June 2001. Downloaded from: European Ombudsman, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/speech/en/312>
- Wyatt, D. (2020, 5 4). The Anaemic Existence of the Overriding Public Interest in Disclosure in the EU's Access to Documents Regime. *German Law Journal* 21 (4), 686–701. [doi:10.1017/glj.2020.37](https://doi.org/10.1017/glj.2020.37)