

Преводът на страницата е генериран чрез машинен превод [Връзка]. Машинните преводи могат да съдържат грешки, които да водят до нарушаване на яснотата и точността. Омбудсманът не поема отговорност за евентуални несъответствия. За най-надеждна и правно издържана информация направете справка с: изходната версия в английски препратката по-горе. За повече информация вижте нашата [езикова политика](#) и [политика за превода](#) [Връзка].

Решение по дело 1616/2016/MDC относно предполагаемо непредоставяне от страна на Frontex на доклади за сериозни инциденти във връзка с Frontex или съвместни операции в България

Решение

Случай 1616/2016/MDC - Открит на 15/12/2016 - Решение от 17/11/2017 - Засегната институция Европейска агенция за гранична и брегова охрана (Постигнато решение) |

Случаят се отнася до разглеждането на искане, отправено от журналист, за публичен достъп до всички доклади за сериозни инциденти, свързани с операции на Frontex (Европейската агенция за гранична и брегова охрана), извършени в България в рамките на определен период от време. Frontex му предостави частичен достъп до 21 доклада за сериозни инциденти, свързани със съвместна операция на Frontex. Когато жалбоподателят посочи, че е вероятно да има по-сериозни доклади за инциденти, тъй като Frontex е провела повече от една съвместна операция с участието на България между 2015 г. и 2016 г., Frontex му е предоставила частичен достъп до два доклада за сериозни инциденти, които са били пропуснати непреднамерено. Жалбоподателят обаче е бил запознат с други събития, във връзка с които не е получил никакви доклади за сериозни инциденти. След като информира Frontex за това, Frontex му предоставя частичен достъп до още пет доклада за сериозни инциденти.

Жалбоподателят твърди, че i) Frontex последователно не установява наличието на всички доклади за сериозни инциденти, с които разполага във връзка с Frontex или съвместни операции в България; и ii) Frontex редактира докладите за сериозни инциденти, които тя идентифицира по начин, който не е в съответствие с изключенията, предвидени в Регламент 1049/2001 относно публичния достъп до документи, съхранявани от институциите на ЕС.

Омбудсманът проучи въпросите, извърши проверка и направи редица предложения на Frontex за решение, които прие.



Омбудсманът приключи проверката, тъй като счете, че е намерено решение.

Контекст на жалбата

1. Жалбоподателят е журналист, който от няколко години е писал по въпросите на границите на ЕС, и по-специално работата на Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex).
2. На 27 септември 2016 г. той поиска от Frontex да му предостави публичен достъп до всички доклади за сериозни инциденти, свързани с операции на Frontex или съвместни операции, проведени в България между 1 януари 2015 г. и 30 септември 2016 г. [1] .
3. **Службата** за публичен достъп до документи на Frontex отговори на жалбоподателя на 18 октомври 2016 г., като му предостави частичен достъп до 21 доклада за сериозни инциденти, свързани със съвместна операция на Frontex, озаглавена „Гъвкави оперативни дейности“.
4. **След това** жалбоподателят информира Frontex, че Frontex е провела повече от една съвместна операция в България през 2015 г. и 2016 г. По този начин той попита дали има по-сериозни доклади за инциденти, например във връзка със съвместна операция „Poseidon Land“.
5. **Службата за** публичен достъп до документи на Frontex отговори на 24 октомври 2016 г. Той заяви, че два доклада за сериозни инциденти са били пропуснати неволно. На 28 октомври 2016 г. той му предостави частичен достъп до тези доклади.
6. На 24 октомври 2016 г. жалбоподателят информира Frontex, че служител на Frontex му е съобщил за три случая на обобщено депортиране на бежанци от България и четири случая на кражба на бежанци от българската полиция през 2015 г. Той попита защо не е получил никакви доклади за сериозни инциденти за тези събития.
7. На 26 октомври 2016 г. Frontex отговори, че е открила още няколко доклада за сериозни инциденти и че ще ги получи няколко дни по-късно.
8. На 28 октомври 2016 г. Службата за публичен достъп до документи предостави на жалбоподателя частичен достъп до още седем доклада за сериозни инциденти (включително двата, посочени в точка 5 по-горе), в които се разглеждат нарушения на основните права и/или нарушения на Кодекса за поведение на Frontex.
9. На същия ден жалбоподателят поиска преразглеждане на начина, по който е обработено искането му, като подаде т.нар. потвърдително заявление. Той поиска от Frontex да оправдае всички редакции, направени в докладите за сериозни инциденти,



много от които се отнасяха до разпити с мигранти. Той заяви, че в други случаи Frontex не е редактирала такива интервюта.

10. Жалбоподателят е подал жалбата си до Омбудсмана скоро след подаването на потвърдителното си заявление на 2 ноември 2016 г.

11. На 22 ноември 2016 г. Frontex отговори на потвърдителното заявление. Той потвърди първоначалното си решение.

12. Frontex е обосновала различните редакции, които е направила в документите, които е оповестила, въз основа на изключенията от оповестяването, предвидени в i) член 4, параграф 1, буква б) [2] от Регламент 1049/2001 [3], свързани с необходимостта от защита на неприкосновеността на личния живот и личната неприкосновеност; II) член 4, параграф 2, трето тире [4] от Регламент 1049/2001 относно необходимостта от защита на целите на инспекциите, разследванията и одитите; и iii) член 4, параграф 1, буква а), първо тире [5] от Регламент 1049/2001 относно необходимостта от защита на обществената сигурност [6].

Запитването

13. Омбудсманът започна проверка на следните аспекти на жалбата: 1) Frontex последователно не установява наличието на всички доклади за сериозни инциденти, с които разполага във връзка с Frontex или съвместни операции в България; 2) Frontex редактира докладите за сериозни инциденти, които тя идентифицира, по начин, който не е в съответствие с изключенията, предвидени в Регламент 1049/2001.

14. Службата на омбудсмана извърши проверка на досието на Frontex във връзка с този случай и проведе среща с Frontex (наричана по-долу „заседание/инспекция“), за да предостави на Frontex възможност да изясни защо първоначално не е установила някои доклади за сериозни инциденти, които попадат в обхвата на искането на жалбоподателя за публичен достъп до документи [7]. По-късно омбудсманът направи предложение за решение на Frontex. При предлагането на решението омбудсманът взе предвид аргументите и становищата, представени от страните.

Липса на информация за сериозни инциденти

Предложение на Омбудсмана за решение

Откриването на пет доклада за сериозни инциденти

15. По време на заседанието/инспекцията, когато представителите на Омбудсмана проверяваха документи на екрана заедно с представител на Frontex, който ръчно извличаше един след друг документ, беше установено, че има още пет доклада за сериозни инциденти, които, въпреки че попадат в обхвата на искането на жалбоподателя



за достъп до документи, не са били идентифицирани преди това. Омбудсманът предложи Frontex „**да разкрие на жалбоподателя изцяло или, ако е необходимо, частично, докладите за сериозни инциденти, чието съществуване е било открито по време на заседанието/инспекцията на Омбудсмана. Такова оповестяване следва да се извърши незабавно**“.

16. В отговора си на предложението за решение на Омбудсмана Frontex информира омбудсмана, че на 2 юни 2017 г. Службата за прозрачност е съобщила на жалбоподателя петте доклада за сериозни инциденти, установени в хода на заседанието/инспекцията. Жалбоподателят е потвърдил получаването на същата дата.

Недостатъци в търсенията на Frontex

17. Омбудсманът отбеляза, че е важно да има цялостна система за регистриране, която да позволява установяването и справянето с нарушения на основните права. Тя счита, че Frontex разполага с такава система, но посочи, че доверието на обществеността в системата за записване е също толкова важно. Поради това тя заяви, че за да се избегне създаването на погрешно впечатление (например, че Frontex предпочита да прикрива нарушения на основните права, а не да се занимава с тях), прозрачността на системата следва да бъде гарантирана.

18. Омбудсманът посочи, че този случай е подчертал организационни и технически недостатъци в търсенията, които Frontex извършва, за да отговори на искания за публичен достъп до документи, които ги изправят пред някои предизвикателства (например няма специални служители по случаи на прозрачност, а ИТ инструментът, в който Frontex записва доклади за сериозни инциденти, т.е. приложението за докладване на съвместни операции, известно като „JORA“, не включва опция „търсене по ключови думи“, което означава, че всяка операция, включваща България, е трябвало да бъде търсена ръчно, за да се отговори на искането на жалбоподателя). В този случай една донякъде неадекватна ИТ система за търсене, съчетана с човешка грешка, накара жалбоподателя да подозира, че Frontex умишлено е задържала документи от него. Омбудсманът призна предприетите от Frontex стъпки за подобряване на отговора ѝ на искания за публичен достъп до документи (например чрез създаване на служба за прозрачност). Тя обаче посочи, че недостатъците, посочени в този случай, трябва да бъдат отстранени.

19. Омбудсманът счита, че възможността, разгледана от Frontex, за извършване на „търсене по ключови думи“ е от съществено значение за спестяване на време и намаляване на риска от човешка грешка. По този начин Омбудсманът предложи Frontex „**да предприеме стъпки за възможно най-бързо разработване на инструменти, които позволяват по-лесно идентифициране на документите, като например инструментите, необходими за извършване на „търсене по ключови думи“, в рамките на JORA**“.



20. В отговора си на предложението на Омбудсмана за решение Frontex информира Омбудсмана, че е предприела подходящи мерки за разработване на необходимите характеристики в рамките на приложението JORA, които позволяват извършването на по-задълбочено търсене. Frontex уточни, че в заявлението за доклади за инциденти и сериозни инциденти е въведено търсене на поле за свободен текст (т.е. документите, изисквани чрез заявленията за достъп до документи).

Заличаване на докладите за сериозни инциденти по начин, който не е в съответствие с изключенията, предвидени в Регламент 1049/2001

Предложение на Омбудсмана за решение

21. Омбудсманът потвърди дългогодишната си позиция, че с оглед на целите, преследвани с Регламент 1049/2001, по-специално целта за осигуряване на възможно най-широк достъп до документи, държани от институциите на ЕС [8] , всички изключения от този принцип трябва да се тълкуват тясно [9] [9] . Освен това принципът на пропорционалност изисква изключенията от общото правило, че достъпът трябва да бъде предоставен, да останат в границите на това, което е подходящо и необходимо за защита на определените обективни публични и частни интереси, посочени в тези изключения [10] .

22. Омбудсманът отбелязва, че съгласно постоянната съдебна практика само фактът, че даден документ се отнася до интерес, защитен от изключение от оповестяването, не е достатъчен, за да обоснове прилагането на това изключение: такова прилагане може да бъде обосновано само ако достъпът до този документ би могъл **конкретно и ефективно да засегне защитения интерес** . Освен това **рискът от засягане на защитения интерес не трябва да бъде чисто хипотетичен и да бъде разумно предвидим** [11] .

Недостатъчни обяснения за направените редакции

23. Омбудсманът коментира редакциите, които Frontex е направила по отношение на оповестените документи въз основа на изключението от оповестяването, свързано с необходимостта от защита на целите на разследванията [12] . Омбудсманът сче, че с изключение на един документ (неномериран доклад за сериозни инциденти от 24 ноември 2014 г.[2015 г.] [13]), направените редакции на въпросните документи са обосновани и не са прекомерни. Въпреки това според омбудсмана обясненията, дадени от Frontex за редакциите, невинаги отговарят на изискванията, наложени от Съда на Европейския съюз за прилагане на изключението [14] . Поради това Омбудсманът предложи Frontex „ **да поеме ангажимент да обясни по-добре всички редакции/неоповестяване, които ще направи в бъдеще въз основа на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент 1049/2001**“ . В него следва да се обясни по какъв



начин оповестяването на документ или на някои заличени части от него конкретно и ефективно би засегнало защитата на целта на текущо разследване. Омбудсманът даде допълнителни съвети за това как може да се предостави такова обяснение.

24. В отговора си на предложението на Омбудсмана за решение Frontex заяви, че е взела под внимание предоставените съвети. Той добавя, че тъй като служителите, занимаващи се със заявките за достъп до документи, са запознати с приложимата съдебна практика, Frontex е уверена, че ще следи внимателно всяко използване на изключенията, изброени в член 4 от Регламент 1049/2001. Тя заяви, че е създадена мрежа от работещи по случаи. Лицата, работещи по случаи, са преминали обучение и ще се проведе допълнително обучение.

Прекомерни редакции

25. Омбудсманът също така коментира редакциите, които Frontex е направила по отношение на оповестените документи въз основа на изключението, свързано с необходимостта от защита на обществената сигурност [15]. Тя посочва, че това изключение не подлежи на проверка за „висш обществен интерес“ и че Съдът на Европейския съюз е признал широкото право на преценка, с което разполагат институциите в областите, обхванати от задължителните изключения от публичния достъп до документи, предвидени в член 4, параграф 1, буква а) от Регламент № 1049/2001 [16].

26. Омбудсманът отбеляза, че Frontex е задължена да обясни как оповестяването на исканите документи би могло конкретно и действително да засегне обществен интерес по отношение на обществената сигурност и да докаже, че рискът от засягане на интереса е разумно предвидим, а не чисто хипотетичен [17]. За да може да се даде това обяснение, трябва да се извърши индивидуална оценка на всеки документ, за да се определи кои части биха могли да накърнят обществената сигурност. Освен това е важно Frontex да има последователен подход.

27. Според омбудсмана, въпреки че Frontex е посочила конкретни и убедителни причини за направените редакции, някои доклади за сериозни инциденти са били редактирани прекомерно. Според омбудсмана това представлява явна грешка в преценката, която тя приканва Frontex да коригира. Поради това Омбудсманът направи предложение Frontex „**да преразгледа редакциите, които е направила в неномериран доклад за сериозни инциденти от 24 ноември 2014 г. [2015 г.], неномериран доклад за сериозни инциденти от 13 март 2015 г., доклад за сериозни инциденти 15 и доклад за сериозни инциденти 361, с цел да се предостави допълнителен частичен достъп до тях**“.

28. В отговора си на предложението на Омбудсмана Frontex информира Омбудсмана, че е преразгледала направените от нея редакции на четирите доклада за сериозни инциденти, посочени в предходната точка, и че ги е предоставила изцяло на



жалбоподателя, с изключение на една дума, която е редактирала въз основа на изключението, свързано със защитата на личните данни.

29. Като цяло Frontex изрази задоволството си от процедурата на Омбудсмана за разглеждане на жалби и от начина, по който служителите на Омбудсмана са се ангажирали активно с персонала на Frontex по време на инспекцията/срещата. Той заяви, че констатациите на Омбудсмана са били горещо приветствани в рамките на Frontex, тъй като те не само са спомогнали за повишаване на осведомеността относно необходимите подобрения, но и са представлявали ценни съвети. Той добави, че констатациите следва да помогнат на Frontex да подобри процеса на публичен достъп до документи, да увеличи вътрешната комуникация и да повиши прозрачността.

Оценка на Омбудсмана след предложението за решение

30. Омбудсманът прикани жалбоподателя да коментира реакцията на Frontex във връзка с нейните предложения за решение. Той обаче не се възползва от тази възможност.

31. Омбудсманът приветства положителната реакция на Frontex на нейните предложения за решение и отбелязва със задоволство, че Frontex е предприела действия за тяхното прилагане.

Извод

Въз основа на проверката омбудсманът приключва този случай със следното заключение:

Беше намерено решение.

Жалбоподателят и Frontex ще бъдат информирани за това решение .

Емили О'Райли

Европейски омбудсман

Страсбург, 17.11.2017 г.

[1] „Сериозен инцидент“ се определя от Frontex като събитие или събитие, независимо дали е естествено или причинено от човешко действие, което може да засегне или да е



от значение за мисия на Frontex или за нейния имидж, или за безопасността и сигурността на участниците в мисията. Тя включва нарушения на основните права, правото на ЕС, международното право, свързано с достъпа до международна закрила, и Кодекса за поведение на Frontex. Докладите за сериозни инциденти се събират и анализират от ситуационен център на Frontex.

[2] Член 4, параграф 1, буква б) от Регламент 1049/2001 предвижда: " 1. Институциите отказват достъп до документ, когато оповестяването би засегнало защитата на:

...

б) неприкосновеността на личния живот и личната неприкосновеност, по-специално в съответствие със законодателството на Общността относно защитата на личните данни."

[3] Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 3).

[4] Член 4, параграф 2, трето тире от Регламент 1049/2001 предвижда: " 2. Институциите отказват достъп до документ, когато оповестяването би засегнало защитата на:

...

- целта на инспекциите, разследванията и одитите, освен ако не е налице по-висш обществен интерес от оповестяването.

[5] Член 4, параграф 1, буква а), първо тире от Регламент 1049/2001 предвижда: " 1. Институциите отказват достъп до документ, когато оповестяването би засегнало защитата на:

а) обществения интерес по отношение на:

— обществена сигурност,

..."

[6] За допълнителна информация относно контекста на жалбата, аргументите на страните и разследването на омбудсмана, моля, вижте пълния текст на предложението на омбудсмана за решение, достъпен на адрес:

<https://www.ombudsman.europa.eu/cases/solution.faces/en/86210/html.bookmark> [Връзка]

[7] При започването на проверката омбудсманът информира Frontex, че по време на



проверката нейният екип за разследване желае да изслуша Frontex по следните въпроси:

" 1. Как Frontex изпълнява задачата си да идентифицира документите, които попадат в обхвата на заявление за достъп до документи?

2. В електронното си писмо от 28 октомври 2016 г. до жалбоподателя Frontex заяви, че „техническите въпроси, свързани с [нейната] система за търсене“, са довели до неидентифициране на редица документи. Какви са били тези технически проблеми и какво е направила Frontex, за да ги реши ?

[8] Член 1, буква а) от Регламент 1049/2001. Регламент 1049/2001 е приложим за Frontex по силата на член 74 от Регламент (ЕС) 2016/1624 на Европейския парламент и на Съвета от 14 септември 2016 година за европейската гранична и брегова охрана, за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕО) № 863/2007 на Европейския парламент и на Съвета, Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета и Решение 2005/267/ЕО на Съвета (ОВ L 251, 2016 г., стр. 1).

[9] Решение на Съда от 18 декември 2007 г., *Швеция/Комисия*, C-64/05 P, ECLI:EU:C:2007:802, точка 66 и решение на Съда от 1 февруари 2007 г., *Sison/Съвет*, C-266/05 P, ECLI:EU:C:2007:75, точка 63.

[10] Решение на Съда от 6 декември 2001 г. по дело *Съвет / Hautala*, C-353/99 P, ECLI:EU:C:2001:661, точка 28.

[11] Решение на Съда от 17 октомври 2013 г., *Съвет/Access Info Europe*, C-280/11 P, ECLI:EU:C:2013:671, точка 11.

[12] В съответствие с член 4, параграф 2, трето тире от Регламент 1049/2001.

[13] Омбудсманът отбеляза, че в края на неномерирания доклад за сериозни инциденти от 24 ноември 2014 г. [2015 г.] е заявено, че „българската гранична полиция няма да продължи с по-нататъшни разследвания.“ Омбудсманът счита, че освен ако някой друг орган също не извършва разследвания на инцидента, докладван в настоящия доклад за сериозни инциденти, Frontex няма право да се позовава на изключението от оповестяването, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент 1049/2001, за да откаже оповестяването на заличените части от този документ. Следователно, освен ако Frontex не е била в състояние да установи друго изключение от оповестяването, което е било приложимо за този документ към момента, в който е отказала разкриването на редактираните части, тя е била длъжна да предостави на жалбоподателя пълен достъп до него.

[14] Вж. също проектопрепоръката на Омбудсмана по дело 257/2013/OV, точка 41: „... не е достатъчно да се посочи, че към съответния момент е било в ход разследване. Необходимо е също така да се определи дали оповестяването на исканите документи,



предвид специфичното им съдържание, би засегнало целта на това текущо разследване .

[15] В съответствие с член 4, параграф 1, буква а), първо тире от Регламент 1049/2001.

[16] Вж. решение на Общия съд от 26 април 2005 г., *Sison/Съвет*, T-110/03, T-150/03 и T-405/03, ECLI:EU:T:2005:143, точки 46 и 47 (произведени по жалба C-266/05 P); и решение на Съда от 3 юли 2014 г., *Съвет/t Veld* , C-350/12 P, ECLI:EU:C:2014:2039, точка 63.

[17] Вж. решение *Съвет/t Veld*, C-350/12 P, цитирано по-горе, ECLI:EU:C:2014:2039, точки 52 и 64.