

Tämä sivu on konekäännetty [\[Linkki\]](#). Konekäännökset voivat sisältää virheitä, jotka saattavat heikentää selkeyttä ja tarkkuutta. Oikeusasiamies ei vastaa mahdollisista epäjohtonmukaisuuksista. Tietojen luotettavuus ja oikeusvarmuus varmistuvat lukemalla edellä linkitetty lähdekielinen versio (englanti). Lisätietoja on [kieli- ja käännöskäytännöissämme](#) [\[Linkki\]](#).

Päätös asiassa 2273/2019/MIG, joka koskee Euroopan raja- ja merivartioviraston (Frontex) julkista asiakirjarekisteriä

Päätös

Kanteluasia 2273/2019/MIG - Tutkittavaksi otetut kantelut, pvm 12/03/2020 - Päätökset, pvm 03/02/2021 - Asiaan liittyvät toimet Euroopan raja- ja merivartiovirasto (Ei hallinnollista epäkohtaa) | Euroopan raja- ja merivartiovirasto (Ratkaisu) |

Asia koski Euroopan raja- ja merivartioviraston (Frontex) julkista asiakirjarekisteriä. Kantelija otti yhteyttä Frontexiin ja väitti, että Frontexin asiakirjarekisteri ei ollut asiakirjojen julkista saatavuutta koskevien EU:n sääntöjen mukainen ja että Frontex ei ollut sisällyttänyt tietoa arkaluonteisista asiakirjoista julkista saatavuutta koskeviin vuosikertomuksiinsa. Kantelija asetti myös kyseenalaiseksi Frontexin menettelytavan, jonka mukaan EU:n ulkopuolisten maiden asukkailla ei ole tavanomaisissa olosuhteissa oikeutta pyytää asiakirjoja julkisesti saataville. Frontex vastasi kantelijalle mutta ei sitoutunut tekemään muutoksia.

Euroopan oikeusasiamies antoi tunnustusta Frontexin aiemmista asiakirjarekisterin perustamiseksi tähdänneistä toimista ja pani merkille viraston erityispiirteet, mutta totesi parantamisen varaa olevan. Näin ollen hän ehdotti, että Frontexin pitäisi päivittää rekisterinsä tiettyjen periaatteiden mukaisesti. Hän ehdotti myös, että Frontexin pitäisi julkaista sen hallussa olevien sellaisten arkaluonteisten asiakirjojen määrä, jotka eivät sisälly rekisteriin, kuten sovellettavissa säännöissä vaaditaan.

Frontex oli samaa mieltä oikeusasiamiehen ehdotuksen kanssa ja esitti useita toimenpiteitä, joihin se aikoo ryhtyä ehdotuksen toteuttamiseksi lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Oikeusasiamies suhtautui myönteisesti Frontexin päätökseen hyväksyä hänen ratkaisuehdotuksensa ja lopetti asian tutkimisen, koska hän ei myöskään havainnut hallinnosta epäkohtaa siinä, kuinka Frontex käsittelee EU:n ulkopuolisten maiden asukkaita tulleita tutustumispyyntöjä.



Kantelun tausta

1. Asiakirjojen julkista saatavuutta koskevissa EU:n säännöissä [1] edellytetään, että EU:n toimielimet pitävät rekisteriä julkisesti saatavilla olevista asiakirjoista ja raportoivat asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi [2] .

2. Kantelija, voittoa tavoittelematon järjestö, katsoi, että Euroopan raja- ja merivartiovirasto (Frontex) ei noudata näiden sääntöjen mukaisia velvoitteitaan. Se otti yhteyttä Frontexiin ja pyysi sitä i) perustamaan julkisen asiakirjarekisterin, ii) sisällyttämään arkaluonteisia asiakirjoja koskevat tiedot julkista saatavuutta koskeviin vuosikertomuksiinsa ja iii) hyväksymään asiakirjoihin tutustumista koskevat pyynnot myös muilta kuin EU:ssa oleskelevilta EU:n kansalaisilta (erityisesti turvapaikanhakijoilta tai pakolaisilta, joihin Frontexin toiminta on vaikuttanut).

3. Frontex kommentoi esiin tuotuja kysymyksiä ja vakuutti kantelijalle, että se tarkastelee säännöllisesti työmenetelmiään. Se ei kuitenkaan sitoutunut tekemään mitään muutoksia.

4. Joulukuussa 2019 kantelija kääntyi oikeusasiamiehen puoleen.

5. Tutkimuksen aikana oikeusasiamiehen tutkintaryhmä tapasi Frontexin edustajia keskustellakseen kantelijan esille tuomista kysymyksistä. Tämän jälkeen oikeusasiamies ehdotti ratkaisua kantelun kahteen ensimmäiseen näkökohtaan.

Asiakirjarekisteri

Oikeusasiamiehen ehdotus ratkaisuksi

6. Oikeusasiamies pani merkille Frontexin aiemmat toimet asiakirjarekisterin perustamiseksi sekä viraston erityispiirteet. Hän katsoi kuitenkin, että EU:n toimielinten olisi sovellettava tiettyjä periaatteita asiakirjarekistereihinsä hyvän hallintokäytännön varmistamiseksi ja että niiden rekisteri on asianmukainen.

7. Ensinnäkin oikeusasiamies katsoi, että rekisterin olisi oltava käyttäjäystävällinen . Yksityishenkilöiden olisi oltava mahdollisimman helppoja navigoida rekisterin läpi ja tunnistaa tietyt asiakirjat, joihin he saattavat haluta tutustua. Tähän sisältyy rekisteriä varten oma verkkosivusto.

8. Toiseksi oikeusasiamies katsoi, että rekisterin olisi oltava täydellinen , mikä tarkoittaa, että kaikki toimielimen ydintoimintaa koskevat asiakirjat olisi kirjattava erikseen. Lisäksi rekisterissä olisi viitattava ainakin muuntyyppisiin asiakirjoihin, joita ei ole lueteltu. Tämä tarkoittaa myös sitä, että mitään asiakirjoja ei pitäisi poistaa rekisteristä automaattisesti.



9. Kolmanneksi oikeusasiamies katsoi, että rekisteriä olisi ylläpidettävä ajoissa, mikä edellyttää päivityksiä erittäin säännöllisesti.

10. Oikeusasiamies esitti näin ollen seuraavan ratkaisuehdotuksen:

Frontexin olisi päivitettävä asiakirjarekisterinsä ottaen huomioon ratkaisuehdotuksessa esitetyt hyvän hallintotavan periaatteet [3] .

11. **Frontex on oikeusasiamiehen ehdotuksen** perusteella esittänyt useita toimia, jotka se aikoo toteuttaa ehdotuksen täytäntöönpanemiseksi lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. [4]

12. Frontexin tavoitteena on arvioida kaikkia sen hallussa olevia tärkeitä asiakirjoja, aloittaa asiakirjarekisterin kehittäminen ja kerätä palautetta muilta EU:n virastoilta helmikuun 2021 loppuun mennessä.

13. **Frontex aikoo vuoden 2021** aikana päättää, mitkä asiakirjat tai asiakirjaluokat sen rekisteriin sisällytetään, kehittää rekisterinsä hakukoneen ja ottaa käyttöön järjestelmän, joka mahdollistaa asiakirjojen järjestelmällisen ja järjestelmällisen kirjaamisen rekisteriin.

14. Frontex ilmoitti myös, että se siirtyy pian uuteen asiakirjahallintajärjestelmään, joka helpottaa asiakirjojen kirjaamista ja julkaisemista sen julkisessa rekisterissä. Tähän sisältyvät asiakirjat, jotka Frontex luovuttaa vastauksena yleisön tutustumispyyntöihin ja jotka se asettaa ennakoivasti saataville tulevaisuudessa.

15. Kantelija suhtautui myönteisesti oikeusasiamiehen ehdotukseen ja Frontexin vastaukseen ja korosti täydellisen asiakirjarekisterin merkitystä, koska sen tarkoituksena on helpottaa yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin. Kantelija kehotti myös Frontexia omaksumaan laajan ja rajoittamattoman lähestymistavan asiakirjojen ennakoivaan julkaisemiseen.

Oikeusasiamiehen arvio ratkaisuehdotuksen jälkeen

16. Oikeusasiamies katsoo, että Frontex on noudattanut ratkaisuehdotustaan esittämällä selkeät toimet asianmukaisen asiakirjarekisterin perustamiseksi, mukaan lukien ohjeellinen aikataulu.

17. Oikeusasiamies panee tyytyväisenä merkille Frontexin myönteisen vastauksen hänen ratkaisuunsa ja katsoo, että kantelun tämä näkökohta on ratkaistu.

Arkaluonteisten asiakirjojen lukumäärä

Oikeusasiamiehen ehdotus ratkaisuksi



18. Oikeusasiamies totesi, että Frontexilla on lakisääteinen velvollisuus raportoida vuosittain hallussaan olevien arkaluonteisten asiakirjojen määrästä, jota ei ole kirjattu sen asiakirjarekisteriin [5]. Hän totesi, että Frontex ei sisällyttänyt tätä numeroa uusimpaan vuotta 2019 koskevaan kertomukseensa.

19. Oikeusasiamies esitti näin ollen seuraavan ratkaisuehdotuksen:

Frontexin olisi tulevaisuudessa ja mahdollisuuksien mukaan vuonna 2019 julkaistava hallussaan olevien arkaluonteisten asiakirjojen määrä, jotka eivät sisälly sen asiakirjarekisteriin.

20. Vastauksessaan Frontex ilmoitti julkaisevansa hallussaan olevien arkaluonteisten asiakirjojen määrän, jotka eivät sisälly sen rekisteriin tulevassa vuoden 2020 konsolidoidussa vuotuisessa toimintakertomuksessa. Frontex myös lupasi julkaista vuoden 2019 numeron verkkosivustollaan.

Oikeusasiamiehen arvio ratkaisuehdotuksen jälkeen

21. Oikeusasiamies katsoo, että Frontex on noudattanut ratkaisuehdotustaan sitoutumalla julkaisemaan hallussaan olevien arkaluonteisten asiakirjojen määrän, joita ei ole kirjattu sen asiakirjarekisteriin.

22. Oikeusasiamies panee tyytyväisenä merkille Frontexin myönteisen vastauksen hänen ratkaisuunsa ja katsoo, että kantelun tämä näkökohta on ratkaistu.

EU:n ulkopuolella asuvien henkilöiden oikeus pyytää oikeutta tutustua asiakirjoihin

Oikeusasiamiehelle esitetyt perustelut

23. Kantelija väitti, että Frontexin olisi pääsääntöisesti eikä poikkeuksellisesti hyväksyttävä sellaisten henkilöiden pyynnöt saada tutustua asiakirjoihin, jotka eivät asu EU:n/Schengenin alueella, koska Frontexin päätökset/toimet vaikuttavat niihin eniten. Frontexin olisi noudatettava muiden EU:n virastojen, kuten Europolin, esimerkkiä, sillä ne eivät tee eroa maassa asuvien ja ulkomailla asuvien henkilöiden välillä käsitellessään yleisön tutustumispyyntöjä [6]. Kantelija lisäsi, että Frontexilla ei ole toimintaperiaatteita, joissa määriteltäisiin, voidaanko ulkomailla asuvien henkilöiden pyynnöt hyväksyä. Näin ollen tällaisia pyyntöjä koskevat päätökset saattavat olla mielivaltaisia ja avoimuuden puutetta.

24. Frontex väitti, että vaikka yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevissa EU:n säännöissä annetaan EU:n toimielimille mahdollisuus hyväksyä EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten



pyyntö saada tutustua asiakirjoihin, siihen ei ole velvollisuutta. Toimielimen ei siis tarvitse perustella, miksi se ei käytä tätä mahdollisuutta.

25. Frontex lisäsi, että se saa EU:n ulkopuolisista maista vain vähän pyyntöjä saada tutustua tietoihin ja että se arvioi aina tällaisten pyyntöjen ansioita.

Oikeusasiamiehen arviointi

26. Yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevien EU:n sääntöjen mukaan kaikilla EU:n kansalaisilla ja kaikilla jäsenvaltioissa asuvilla henkilöillä on oikeus pyytää yleisöä tutustumaan EU:n toimielimen hallussa olevaan asiakirjaan. [7] Lisäksi toimielimet *”voivat”* myöntää oikeuden tutustua asiakirjoihin henkilöille, jotka eivät asu EU:ssa. [8]

27. Tämä tarkoittaa, että EU:n toimielimet eivät ole velvollisia hyväksymään EU:n ulkopuolella oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten pyyntöjä saada tutustua asiakirjoihin. Jokaisella unionin toimielimellä on pikemminkin harkintavalta päättää, laajennetaanko oikeus pyytää yleisön tutustuttavaksi tällaisia henkilöitä.

28. Yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevien Frontexin täytäntöönpanosääntöjen mukaan se voi *”tapauskohtaisesti”* myöntää oikeuden tutustua asiakirjoihin myös EU:n ulkopuolella asuville. [9] Näin ollen Frontex on harkintavaltaansa käyttäessään päättänyt laajentaa yleisön oikeutta tutustua hallussaan oleviin asiakirjoihin tapauskohtaisesti myös EU:n ulkopuolella asuviin henkilöihin.

29. On kiitettävää, että joillakin muilla EU:n toimielimillä on käytäntö, jonka mukaan ne hyväksyvät yleisesti EU:n ulkopuolisista maista tulevat yleisön tutustumispyynnöt, mutta siihen ei ole oikeudellista velvoitetta. Kukin toimielin käyttää harkintavaltaansa erikseen ja itsenäisesti ja siten asianmukaiseksi katsomallaan tavalla. Näin ollen Frontexin on perusteltua päättää tapauskohtaisesti, hyväksyykö se EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten tiedonsaantipyynnöt. Komission lausunto, jonka mukaan se saa vain harvoja pyyntöjä saada tutustua asiakirjoihin EU:n ulkopuolisista maista ja että se arvioi aina tällaisten pyyntöjen oikeellisuutta, vaikuttaa järkevältä lähestymistavalta.

Päätelmät

Tutkimuksen perusteella oikeusasiamies päättää asian käsittelyn seuraavin päätelmin:

Euroopan raja- ja merivartiovirasto on hyväksynyt oikeusasiamiehen ehdotuksen ratkaisuksi julkisen asiakirjarekisterinsä päivittämiseksi ja sen hallussa olevien arkaluonteisten asiakirjojen, jotka eivät sisälly sen rekisteriin, julkaisemiseksi.

Frontex ei havainnut hallinnollista epäkohtaa sen suhteen, miten se käsittelee EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten, jotka eivät asu EU:ssa, pyyntöjä, koska se käsittelee



tällaisia pyyntöjä tapauskohtaisesti.

Päätöksestä ilmoitetaan kantelijalle ja Frontexille .

Emily O'Reilly Euroopan oikeusasiamies

Strasbourg, 3.2.2021

[1] Asetus (EY) N:o 1049/2001 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission saamisesta yleisön tutustuttavaksi

asiakirjat:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=EN>

[Linkki],

sovelletaan Frontexiin eurooppalaisesta rajasta annetun asetuksen (EU) 2019/1896 114 artiklan 1 kohdan nojalla ja

Rannikkovartiosto: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj> [Linkki].

[2] Asetuksen 1049/2001 11 ja 17 artiklan nojalla.

[3] Oikeusasiamiehen ratkaisuehdotuksen teksti on kokonaisuudessaan saatavilla osoitteessa <https://www.ombudsman.europa.eu/en/solution/en/137293> [Linkki].

[4] Frontexin vastaus oikeusasiamiehen ratkaisuehdotukseen on kokonaisuudessaan saatavilla osoitteessa <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/135911> [Linkki].

[5] Asetuksen 1049/2001 17 artiklan 1 kohta. Ks. myös hallintoneuvoston päätös N:o 25/2016.

käytännön järjestelyt, jotka koskevat yleisön oikeutta tutustua Frontexin hallussa oleviin asiakirjoihin, saatavilla osoitteessa

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2016/MB_Decision_25_2016_on_adopting_practica
[Linkki].

[6] Kantelija korosti Europolin täytäntöönpanosääntöjä, joiden mukaan EU:n ulkopuolisten maiden asukkailla on oikeus tutustua Europolin asiakirjoihin samoin ehdoin. Ks. Europolin hallintoneuvoston päätöksen, jossa vahvistetaan säännöt asetuksen (EY) N:o 1049/2001 soveltamissäännöistä Europolin asiakirjojen osalta, 2 artikla, joka on saatavilla osoitteessa https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/decision_of_the_mb_rules_applying_reg_1049_2001.p
[Linkki].



[7] Asetuksen 1049/2001 2 artiklan 1 kohta. (Yleisön tiedonsaantioikeus koskee myös oikeushenkilöitä, kuten yrityksiä tai kansalaisyhteiskunnan organisaatioita, joiden sääntömääräinen kotipaikka on jossakin jäsenvaltiossa.)

[8] Asetuksen 1049/2001 2 artiklan 2 kohdan nojalla.

[9] Hallintoneuvoston päätöksen N:o 25/2016 3 artiklan 2 kohta.