

Prijevod ove stranice generiran je strojnim prevođenjem [Poveznica]. Strojno prevedeni tekstovi mogu sadržavati pogreške koje mogu narušiti jasnoću i točnost. Europski ombudsman ne prihvaća nikakvu odgovornost za bilo kakve nepodudarnosti. Najpouzdanije informacije i pravnu sigurnost jamči izvorna inačica na engleski jeziku koja je dostupna putem gornje poveznice. Više informacija potražite u našem odjeljku o [jezičnoj politici i prevođenju](#) [Poveznica].

Odluka u predmetu 1616/2016/MDC o navodnom propustu Frontexa da objavi izvješća o ozbiljnim incidentima u vezi s Frontexom ili zajedničkim operacijama u Bugarskoj

Odluka

Sučaj 1616/2016/MDC - **Otvoren** 15/12/2016 - **Odluka donesena** 17/11/2017 - **Predmetna institucija** Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Postignuto rješenje) |

Predmet se odnosio na rješavanje zahtjeva novinara za javni pristup svim izvješćima o ozbiljnim incidentima povezanim s operacijama Frontexa (Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu) koje su se dogodile u Bugarskoj u određenom razdoblju. Frontex mu je odobrio djelomičan pristup 21 izvješću o ozbiljnim incidentima u vezi sa zajedničkom operacijom Frontexa. Kada je podnositelj pritužbe istaknuo da je vjerojatno da postoji više izvješća o ozbiljnim incidentima, s obzirom na to da je Frontex vodio više od jedne zajedničke operacije koja je uključivala Bugarsku između 2015. i 2016., Frontex mu je odobrio djelomičan pristup dvama izvješćima o ozbiljnim incidentima koja su nenamjerno izostavljena. Međutim, podnositelj pritužbe bio je svjestan daljnjih događaja u vezi s kojima nije primio nikakva izvješća o ozbiljnim incidentima. Nakon što je o tome obavijestio Frontex, Frontex mu je odobrio djelomičan pristup još pet izvješća o ozbiljnim incidentima.

Podnositelj pritužbe tvrdio je da i. Frontex dosljedno ne utvrđuje postojanje svih izvješća o ozbiljnim incidentima koja posjeduje u vezi s Frontexom ili zajedničkim operacijama u Bugarskoj; i ii. Frontex redigira izvješća o ozbiljnim incidentima koja utvrdi na način koji nije u skladu s izuzećima iz Uredbe 1049/2001 o javnom pristupu dokumentima u posjedu institucija EU-a.

Ombudsmanica je istraživala pitanja, provela inspekciju i Frontexu dala niz prijedloga za rješenje, što je prihvatio.

Ombudsmanica je zaključila istragu jer je smatrala da je pronađeno rješenje.



Kontekst pritužbe

1. Podnositelj pritužbe novinar je koji već nekoliko godina piše o graničnim pitanjima EU-a, a posebno o radu Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex).
2. Dana 27. rujna 2016. zatražio je od Frontexa da mu omogući javni pristup svim izvješćima o ozbiljnim incidentima koja se odnose na Frontexove operacije ili zajedničke operacije koje su se odvijale u Bugarskoj od 1. siječnja 2015. do 30. rujna 2016. [1] .
3. Frontexov Ured za javni pristup dokumentima odgovorio je podnositelju pritužbe 18. listopada 2016. tako što mu je odobrio djelomičan pristup 21 izvješću o ozbiljnim incidentima u vezi sa zajedničkom operacijom Frontexa pod nazivom „Fleksibilne operativne aktivnosti”.
4. Podnositelj pritužbe zatim je obavijestio Frontex da je Frontex 2015. i 2016. imao više od jedne zajedničke operacije u Bugarskoj. Stoga je pitao postoji li više izvješća o ozbiljnim incidentima, primjerice u vezi sa zajedničkom operacijom „Zemlja Poseidon Land”.
5. Frontexov Ured za javni pristup dokumentima odgovorio je 24. listopada 2016. Navodi se da su dva izvješća o ozbiljnim incidentima nenamjerno izostavljena. On mu je 28. listopada 2016. odobrio djelomičan pristup tim izvješćima.
6. **Podnositelj pritužbe obavijestio** je Frontex 24. listopada 2016. da mu je Frontexov službenik za odnose s javnošću priopćio tri slučaja skraćenih deportacija izbjeglica iz Bugarske i četiri slučaja krađe izbjeglica od strane bugarske policije 2015. Pitao je zašto nije dobio nikakve ozbiljne incidente za te događaje.
7. Frontex je 26. listopada 2016. odgovorio da je pronašao još nekoliko izvješća o ozbiljnim incidentima te da će ih primiti nekoliko dana kasnije.
8. **Ured** za javni pristup dokumentima 28. listopada 2016. odobrio je podnositelju pritužbe djelomičan pristup još sedam izvješća o ozbiljnim incidentima (uključujući dva navedena u stavku 5.) koja su se odnosila na kršenja temeljnih prava i/ili kršenja Frontexova Kodeksa ponašanja.
9. Istog je dana podnositelj pritužbe zatražio preispitivanje načina na koji se njegov zahtjev rješavao podnošenjem takozvanog ponovnog zahtjeva. Zatražio je od Frontexa da opravda sve redigiranja iz izvješća o ozbiljnim incidentima, od kojih su se mnogi odnosili na ispitivanje intervju s migrantima. Naveo je da Frontex u drugim prilikama nije redigirao takve razgovore.
10. Podnositelj pritužbe podnio je pritužbu Ombudsmanu nedugo nakon što je 2. studenoga 2016. podnio ponovni zahtjev.



11. Frontex je 22. studenoga 2016. odgovorio na ponovni zahtjev. Potvrdio je svoju prvotnu odluku.

12. Frontex je opravdao različite redigiranja dokumenata koje je objavio na temelju izuzeća od otkrivanja iz i. članka 4. stavka 1. točke (b) [2] Uredbe 1049/2001 [3] u vezi s potrebom zaštite privatnosti i integriteta pojedinca; (II) treću alineju članka 4. stavka 2. [4] Uredbe 1049/2001, koja se odnosi na potrebu zaštite svrhe inspekcija, istraga i revizija; i iii. članak 4. stavak 1. točka (a) prva alineja [5] Uredbe 1049/2001, koja se odnosi na potrebu zaštite javne sigurnosti [6] .

Istraga

13. Ombudsmanica je pokrenula istragu o sljedećim aspektima pritužbe: Frontex dosljedno ne utvrđuje postojanje svih izvješća o ozbiljnim incidentima koja posjeduje u vezi s Frontexom ili zajedničkim operacijama u Bugarskoj; 2) Frontex redigira izvješća o ozbiljnim incidentima koja utvrdi na način koji nije u skladu s iznimkama utvrđenima u Uredbi 1049/2001.

14. Ured ombudsmana proveo je pregled Frontexova spisa u vezi s tim predmetom i održao sastanak s Frontexom (dalje u tekstu „sastanak/inspekcijski pregled”) kako bi Frontexu pružio priliku da pojasni zašto prvotno nije utvrdio neka izvješća o ozbiljnim incidentima koja su bila obuhvaćena zahtjevom podnositelja pritužbe za javni pristup dokumentima [7] . Ombudsmanica je kasnije iznijela prijedlog za rješenje za Frontex. Pri predlaganju rješenja ombudsmanica je uzela u obzir argumente i mišljenja stranaka.

Neotkrivanje izvješća o ozbiljnim incidentima

Prijedlog Europskog ombudsmana za rješenje

Pet važnih izvješća o ozbiljnim incidentima

15. Tijekom sastanka/inspekcija, kada su predstavnici Ombudsmana pregledavali dokumente na zaslonu zajedno s predstavnikom Frontexa, koji je ručno preuzimao jedan dokument za drugim, otkriveno je da postoji još pet izvješća o ozbiljnim incidentima koja, iako su bila obuhvaćena zahtjevom podnositelja pritužbe za pristup dokumentima, nisu prethodno identificirana. Ombudsmanica je predložila da Frontex „**u cijelosti ili, ako je potrebno, djelomično obavijesti podnositelja pritužbe o ozbiljnim incidentima čije je postojanje otkriveno tijekom sastanka/inspekcije Europskog ombudsmana**”. Takvo bi se otkrivanje trebalo provesti bez odgode.”

16. U svojem odgovoru na prijedlog Europskog ombudsmana o rješenju Frontex je obavijestio Ombudsmana da je Ured za transparentnost 2. lipnja 2017. podnositelju pritužbe priopćio pet izvješća o ozbiljnim incidentima utvrđenih tijekom sastanka/inspekcije. Podnositelj pritužbe potvrdio je primitak istog dana.



Nedostaci u Frontexovim pretraživanjima

17. Ombudsmanica je istaknula važnost sveobuhvatnog sustava bilježenja kojim se omogućuje utvrđivanje i rješavanje kršenja temeljnih prava. Smatrala je da Frontex ima takav sustav, ali je istaknula da je povjerenje javnosti u sustav bilježenja jednako važno. Stoga je navela da bi transparentnost sustava trebala biti zajamčena kako se ne bi ostavljao pogrešan dojam (na primjer da Frontex radije skriva kršenja temeljnih prava umjesto da se njima bavi).

18. Ombudsmanica je istaknula da su u tom predmetu istaknuti organizacijski i tehnički nedostaci u pretraživanjima koja Frontex provodi kako bi odgovorio na zahtjeve za javni pristup dokumentima koji ih predstavljaju s određenim izazovima (na primjer, nije bilo posebnih voditelja predmeta u pogledu transparentnosti, a informatički alat u kojem Frontex bilježi izvješća o ozbiljnim incidentima, odnosno zajednička aplikacija za izvješćivanje o operacijama pod nazivom „JORA”, ne uključuje opciju „pretraživanje po ključnim riječima”, što znači da je svaku operaciju koja uključuje Bugarsku trebalo ručno pretraživati kako bi odgovorila na zahtjev podnositelja pritužbe). U ovom slučaju, donekle neodgovarajući IT sustav pretraživanja u kombinaciji s ljudskom pogreškom naveo je podnositelja pritužbe na sumnju da mu je Frontex namjerno uskratio dokumente. Ombudsmanica je prepoznala korake koje je Frontex poduzeo kako bi poboljšao svoj odgovor na zahtjeve za javni pristup dokumentima (na primjer osnivanjem Ureda za transparentnost). Međutim, istaknula je da je potrebno ukloniti nedostatke istaknute u ovom predmetu.

19. Ombudsmanica je smatrala da je mogućnost „pretraživanja po ključnim riječima”, koju je Frontex razmatrao, ključna za uštedu vremena i smanjenje rizika od ljudske pogreške. Stoga je ombudsmanica predložila da Frontex **„što prije poduzme korake kako bi razvio alate koji omogućuju jednostavniju identifikaciju dokumenata, kao što su alati potrebni za provođenje „pretraživanja po ključnim riječima” u okviru JORA-e”**.

20. U svojem odgovoru na prijedlog Europskog ombudsmana o rješenju Frontex je obavijestio Ombudsmana da je poduzeo odgovarajuće mjere za razvoj potrebnih značajki u aplikaciji JORA kojima se omogućuje temeljitije pretraživanje. Frontex je naveo da je u aplikaciji za izvješća o incidentima i ozbiljnim incidentima (to su dokumenti zatraženi u okviru zahtjeva za pristup dokumentima) uvedeno pretraživanje polja za slobodan unos teksta.

Redigiranje izvješća o ozbiljnim incidentima na način koji nije u skladu s izuzećima utvrđenima u Uredbi 1049/2001

Prijedlog Europskog ombudsmana za rješenje

21. Ombudsmanica je ponovila dugogodišnje stajalište Europskog ombudsmana da se, s obzirom na ciljeve Uredbe 1049/2001, posebno cilj osiguravanja najšireg mogućeg pristupa



dokumentima u posjedu institucija EU-a [8] , sva izuzeća od tog načela moraju usko tumačiti [9] . Osim toga, načelo proporcionalnosti zahtijeva da iznimke od općeg pravila, prema kojem se pristup mora odobriti, ostanu u granicama onoga što je prikladno i nužno za zaštitu definiranih ciljeva javnih i privatnih interesa koji su navedeni u tim iznimkama [10] .

22. Ombudsman je istaknuo da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, sama činjenica da se dokument odnosi na interes zaštićen izuzećem od otkrivanja nije dovoljna da bi se opravdala primjena te iznimke: takav zahtjev može biti opravdan samo ako bi pristup tom dokumentu mogao **konkretno i učinkovito ugroziti zaštićeni interes** . Osim toga, **rizik od ugrožavanja zaštićenog interesa ne smije biti isključivo hipotetski i mora biti razumno predvidljiv** [11] .

Nedovoljna objašnjenja za redigiranje

23. Ombudsman je komentirao redigiranja otkrivenih dokumenata koje je Frontex izvršio na temelju iznimke od otkrivanja koja se odnosi na potrebu zaštite svrhe istrage [12] . Ombudsmanica je smatrala da su, uz iznimku jednog dokumenta (nenumерirano izvješće o ozbiljnim incidentima od 24. studenoga 2014.[2015.] [13]), redigiranja predmetnih dokumenata opravdana i nisu pretjerana. Međutim, Ombudsman smatra da objašnjenja Frontexa za redigiranje nisu uvijek ispunjavala zahtjeve koje je Sud Europske unije postavio za primjenu iznimke [14] . Stoga je ombudsmanica predložila da se Frontex „**obvezuje na bolje objašnjenje svih redigiranja/neobjavljivanja koje će učiniti u budućnosti na temelju članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe 1049/2001**” . Trebalo bi objasniti na koji bi način otkrivanje dokumenta ili određenih redigiranih dijelova dokumenta konkretno i učinkovito ugrozilo zaštitu svrhe istrage koja je u tijeku. Ombudsmanica je dala dodatne savjete o tome kako bi se takvo objašnjenje moglo pružiti.

24. U svojem odgovoru na prijedlog Europskog ombudsmana o rješenju Frontex je naveo da je pažljivo primio na znanje pružene savjete. Dodao je da je Frontex, s obzirom na to da je osoblje koje obrađuje zahtjeve za pristup dokumentima upoznato s primjenjivom sudskom praksom, uvjeren da će pažljivo ispitati svaku primjenu izuzeća navedenih u članku 4. Uredbe 1049/2001. Navela je da je uspostavljena mreža osoba zaduženih za rješavanje predmeta. Voditelji predmeta prošli su osposobljavanje i provodit će se daljnje osposobljavanje.

Prekomjerna redigiranja

25. Ombudsmanica je komentirala i redigiranje otkrivenih dokumenata koje je Frontex izvršio na temelju iznimke koja se odnosi na potrebu zaštite javne sigurnosti [15] . Istaknula je da to izuzeće ne podliježe testu prevladavajućeg javnog interesa i da je Sud Europske unije priznao široku diskrecijsku ovlast institucija u područjima obuhvaćenima obveznim izuzećima od javnog pristupa dokumentima predviđenima u članku 4. stavku 1. točki (a) Uredbe br. 1049/2001 [16] .

26. Ombudsmanica je napomenula da Frontex ima obvezu objasniti kako bi otkrivanje zatraženih dokumenata moglo konkretno i stvarno ugroziti javni interes u pogledu javne



sigurnosti te dokazati da je rizik od ugrožavanja interesa razumno predvidljiv, a ne samo hipotetski [17]. Kako bi se to objašnjenje moglo pružiti, potrebno je provesti pojedinačnu ocjenu svakog dokumenta kako bi se utvrdilo koji bi dijelovi mogli ugroziti javnu sigurnost. Osim toga, važno je da Frontex ima dosljedan pristup.

27. Ombudsmanici se činilo da su, iako je Frontex naveo konkretne i uvjerljive razloge za redigiranje, neka izvješća o ozbiljnim incidentima prekomjerno redigirana. Ombudsmanica smatra da je riječ o očitoj pogrešci u ocjeni, koju je pozvala Frontex da ispravi. Stoga je Ombudsman predložio da Frontex „**ponovno procijeni redigiranje koje je izradio u vezi s nenumeriranim izvješćem o ozbiljnim incidentima od 24. studenoga 2014. [2015.], nenumerirano izvješće o ozbiljnim incidentima od 13. ožujka 2015., Izvješće o ozbiljnim incidentima br. 15 i Izvješće o ozbiljnim incidentima 361, kako bi im se omogućio daljnji djelomičan pristup**”.

28. U svojem odgovoru na prijedlog Europskog ombudsmana Frontex je obavijestio Ombudsmana da je ponovno ocijenio redigiranja četiriju izvješća o ozbiljnim incidentima iz prethodne točke i da ih je u potpunosti prosljedio podnositelju pritužbe, osim jedne riječi koju je redigirao na temelju iznimke koja se odnosi na zaštitu osobnih podataka.

29. Frontex je općenito izrazio zadovoljstvo Ombudsmanovim postupkom rješavanja pritužbi i načinom na koji je osoblje Ombudsmana proaktivno surađivalo s osobljem Frontexa tijekom inspekcije/sastanka. U njemu je navedeno da su nalazi Ombudsmana dobrodošli u Frontexu jer nisu samo pomogli u podizanju svijesti o potrebnim poboljšanjima, već su također predstavljali vrijedne savjete. Dodao je da bi rezultati trebali pomoći Frontexu u poboljšanju javnog pristupa dokumentima, povećanju interne komunikacije i povećanju transparentnosti.

Procjena Ombudsmana nakon prijedloga rješenja

30. Ombudsmanica je pozvala podnositeljicu pritužbe da komentira reakciju Frontexa na njezine prijedloge za rješenje. Međutim, on nije iskoristio tu priliku.

31. Ombudsmanica pozdravlja pozitivnu reakciju Frontexa na njezine prijedloge za rješenje i sa zadovoljstvom primjećuje da je Frontex poduzeo mjere za njihovu provedbu.

Zaključak

Na temelju istrage ombudsmanica zaključuje ovaj predmet sljedećim zaključkom:

Pronađeno je rješenje.

Podnositelj pritužbe i Frontex bit će obaviješteni o toj odluci.



Emily O'Reilly

Europski ombudsman

Strasbourg, 17.11.2017.

[1] Frontex definira ozbiljan incident kao događaj ili događaj, neovisno o tome je li prirodan ili uzrokovan ljudskim djelovanjem, koji može utjecati ili biti relevantan za misiju Frontexa ili njezinu sliku ili na sigurnost i zaštitu sudionika u misiji. To uključuje kršenja temeljnih prava, prava EU-a, međunarodnih prava povezanih s pristupom međunarodnoj zaštiti i Frontexova Kodeksa ponašanja. Izvješća o ozbiljnim incidentima prikuplja i analizira Frontexov situacijski centar.

[2] Članak 4. stavak 1. točka (b) Uredbe 1049/2001 predviđa: „ 1. *Institucije uskraćuju pristup dokumentu ako bi otkrivanje ugrozilo zaštitu:*

...

(b) privatnost i integritet pojedinca, posebno u skladu sa zakonodavstvom Zajednice o zaštiti osobnih podataka.”

[3] Uredba (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, SL 2001 L 145, str. 43.

[4] Člankom 4. stavkom 2. trećom alinejom Uredbe 1049/2001 predviđa se: „ 2. *Institucije uskraćuju pristup dokumentu ako bi otkrivanje ugrozilo zaštitu:*

...

— svrha inspekcija, istraga i revizija, osim ako za otkrivanje podataka postoji prevladavajući javni interes. ”

[5] Člankom 4. stavkom 1. točkom (a) prvom alinejom Uredbe 1049/2001 predviđa se: „ 1. *Institucije uskraćuju pristup dokumentu ako bi otkrivanje ugrozilo zaštitu:*

(a) javni interes u pogledu:

— javna sigurnost,

...”

[6] Dodatne informacije o pozadini pritužbe, argumentima stranaka i istrazi Ombudsmana



potražite u cjelovitom tekstu prijedloga Ombudsmana za rješenje, dostupnom na:

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

[7] Prilikom otvaranja istrage ombudsmanica je obavijestila Frontex da je tijekom inspekcije njezin istražni tim želio saslušati Frontex o sljedećim pitanjima:

„ 1. Kako Frontex obavlja svoju zadaću utvrđivanja dokumenata koji su obuhvaćeni zahtjevom za pristup dokumentima?

2. U svojoj poruci e-pošte od 28. listopada 2016. upućenoj podnositelju pritužbe Frontex je naveo da „tehnička pitanja povezana sa sustavom pretraživanja“ dovode do propusta u utvrđivanju određenog broja dokumenata. Koja su to tehnička pitanja i što je Frontex učinio kako bi ih riješio? ”

[8] Članak 1. točka (a) Uredbe 1049/2001. Uredba 1049/2001 primjenjuje se na Frontex na temelju članka 74. Uredbe (EU) 2016/1624 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2016. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 863/2007 Europskog parlamenta i Vijeća, Uredbe Vijeća (EZ) br. 2007/2004 i Odluke Vijeća 2005/267/EZ, SL 2016., L 251, str. 1.

[9] Presuda Suda od 18. prosinca 2007., *Švedska protiv Komisije*, C-64/05 P, ECLI:EU:C:2007:802, točka 66. i presuda Suda od 1. veljače 2007., *Sison protiv Vijeća*, C-266/05 P, ECLI:EU:C:2007:75, točka 63.

[10] Presuda Suda od 6. prosinca 2001., *Vijeće protiv Hautale*, C-353/99 P, ECLI:EU:C:2001:661, točka 28.

[11] Presuda Suda od 17. listopada 2013., *Vijeće protiv Access Info Europe*, C-280/11 P, ECLI:EU:C:2013:671, točka 11.

[12] U skladu s člankom 4. stavkom 2. trećom alinejom Uredbe 1049/2001.

[13] Ombudsman je napomenuo da je na kraju nenumeriranog izvješća o ozbiljnim incidentima od 24. studenoga 2014. [2015.] navedeno da „ Bugarska granična policija neće nastaviti s daljnjim istragama. ” Ombudsmanica je smatrala da, osim ako neko drugo tijelo također provodi istrage o incidentu prijavljenom u ovom izvješću o ozbiljnim incidentima, Frontex nije imao pravo pozvati se na izuzeće od otkrivanja predviđeno člankom 4. stavkom 2. trećom alinejom Uredbe 1049/2001 kako bi odbio otkrivanje redigiranih dijelova tog dokumenta. Stoga, osim ako je Frontex mogao utvrditi još jednu iznimku od otkrivanja koja se primjenjivala na taj dokument u trenutku kada je odbio otkrivanje redigiranih dijelova, bio je obavezan podnositelju pritužbe odobriti puni pristup tom dokumentu.

[14] Vidjeti i Nacrt preporuke Europskog ombudsmana u predmetu 257/2013/OV, stavak 41.: „ [...] nije dovoljno navesti da je istraga bila u tijeku u relevantnom trenutku. Također je potrebno utvrditi bi li otkrivanje zatraženih dokumenata, s obzirom na njihov specifičan sadržaj, ugrozilo



svrhu istrage koja je u tijeku. ”

[15] U skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (a) prvom alinejom Uredbe 1049/2001.

[16] Vidjeti presudu Općeg suda od 26. travnja 2005., *Sison protiv Vijeća*, T-110/03, T-150/03 i T-405/03, ECLI:EU:T:2005:143, točke 46. i 47. (izmijenjeno u žalbenom postupku C-266/05 P); i presuda Suda od 3. srpnja 2014., *Vijeće protiv u predmetu 't Veld*, C-350/12 P, ECLI:EU:C:2014:2039, točka 63.

[17] Vidjeti gore navedenu presudu *Vijeće/in 't Veld*, C-350/12 P, ECLI:EU:C:2014:2039, točke 52. i 64.