

La traduzione di questa pagina è stata generata mediante la traduzione automatica [Link]. Le traduzioni automatiche possono contenere errori che rischiano di compromettere la chiarezza e l'accuratezza del testo; la Mediatrice non accetta alcuna responsabilità per eventuali discrepanze. Per le informazioni più affidabili e la certezza del diritto, La preghiamo di fare riferimento alla versione in lingua originale in inglese il cui link si trova in alto. Per ulteriori informazioni consulti la nostra [politica linguistica e di traduzione \[Link\]](#).

Decisione nel caso 1616/2016/MDC sulla presunta mancata pubblicazione, da parte di Frontex, di relazioni sugli incidenti gravi riguardanti Frontex o operazioni congiunte in Bulgaria

Decisione

Caso 1616/2016/MDC - Aperto(a) il 15/12/2016 - Decisione del 17/11/2017 - Istituzione coinvolta Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Soluzione raggiunta) |

Il caso riguardava il trattamento di una richiesta, presentata da un giornalista, di accesso pubblico a tutte le relazioni sugli incidenti gravi relative alle operazioni di Frontex (l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera) che si sono svolte in Bulgaria entro un determinato periodo. Frontex gli ha concesso l'accesso parziale a 21 relazioni sugli incidenti gravi relative a un'operazione congiunta di Frontex. Quando il denunciante ha sottolineato che era probabile che esistessero più segnalazioni di incidenti gravi, dal momento che Frontex ha condotto più di un'operazione congiunta che ha coinvolto la Bulgaria tra il 2015 e il 2016, Frontex gli ha concesso l'accesso parziale a due relazioni sugli incidenti gravi che erano state lasciate fuori involontariamente. Tuttavia, il denunciante era a conoscenza di ulteriori eventi per i quali non aveva ricevuto alcuna segnalazione di incidenti gravi. Dopo averne informato Frontex, Frontex gli ha concesso l'accesso parziale a altre cinque relazioni sugli incidenti gravi.

Il denunciante ha sostenuto che i) Frontex non individua costantemente l'esistenza di tutte le segnalazioni di incidenti gravi in suo possesso riguardanti Frontex o operazioni congiunte in Bulgaria; e ii) Frontex cancella le relazioni sugli incidenti gravi che individua in modo non coerente con le eccezioni di cui al regolamento (CE) n. 1049/2001 per quanto riguarda l'accesso del pubblico ai documenti detenuti dalle istituzioni dell'UE.

Il Mediatore ha indagato sulle questioni, effettuato un'ispezione e presentato una serie di proposte a Frontex per una soluzione, che ha accettato.

La Mediatrice ha chiuso l'indagine, ritenendo che fosse stata trovata una soluzione.



Contesto della denuncia

1. Il denunciante è un giornalista che da alcuni anni si occupa di questioni relative alle frontiere dell'UE e, in particolare, del lavoro dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex).
2. Il 27 settembre 2016 ha chiesto a Frontex di dargli accesso pubblico a tutte le relazioni sugli incidenti gravi relative alle operazioni Frontex o alle operazioni congiunte svoltesi in Bulgaria tra il 1° gennaio 2015 e il 30 settembre 2016 [1] .
3. L'Ufficio per l'accesso del pubblico ai documenti di Frontex ha risposto al denunciante il 18 ottobre 2016 concedendogli l'accesso parziale a 21 relazioni sugli incidenti gravi relative a un'operazione congiunta Frontex dal titolo "Attività operative flessibili".
4. Il denunciante ha poi informato Frontex che Frontex ha effettuato più di un'operazione congiunta in Bulgaria nel 2015 e nel 2016. Egli ha quindi chiesto se vi fossero altre segnalazioni di incidenti gravi, ad esempio relative all'operazione congiunta "Poseidon Land".
5. L'Ufficio per l'accesso del pubblico ai documenti di Frontex ha risposto il 24 ottobre 2016. Ha dichiarato che due Serious Incident Reports erano stati lasciati fuori involontariamente. Il 28 ottobre 2016 gli ha concesso un accesso parziale a tali relazioni.
6. Il 24 ottobre 2016 il denunciante ha informato Frontex che un addetto stampa di Frontex gli aveva riferito di tre casi di deportazioni sommarie di rifugiati dalla Bulgaria e di quattro casi di furto da parte della polizia bulgara da parte della polizia bulgara nel 2015. Ha chiesto perché non gli erano stati dati alcun Serious Incident Reports per questi eventi.
7. Il 26 ottobre 2016 Frontex ha risposto di aver trovato altre segnalazioni di incidenti gravi e che le avrebbe ricevute alcuni giorni dopo.
8. Il 28 ottobre 2016 l'Ufficio per l'accesso del pubblico ai documenti ha concesso al denunciante un accesso parziale a altre sette relazioni sugli incidenti gravi (tra cui le due citate al precedente punto 5) che trattavano di violazioni dei diritti fondamentali e/o violazioni del codice di condotta Frontex.
9. Lo stesso giorno, il denunciante ha chiesto un riesame del modo in cui la sua richiesta era stata trattata presentando una cosiddetta domanda di conferma. Ha chiesto a Frontex di giustificare tutte le redazioni fatte nei rapporti sugli incidenti gravi, molti dei quali riguardavano colloqui con i migranti. Ha dichiarato che in altre occasioni Frontex non ha cancellato tali interviste.
10. Il denunciante ha presentato la sua denuncia al Mediatore subito dopo aver presentato la



sua domanda di conferma, il 2 novembre 2016.

11. Il 22 novembre 2016 Frontex ha risposto alla domanda di conferma. Ha confermato la sua decisione iniziale.

12. Frontex ha giustificato le varie redazioni che ha fatto ai documenti da essa divulgati sulla base delle eccezioni alla divulgazione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), punto [2], del regolamento (CE) n. 1049/2001 [3], relative alla necessità di tutelare la vita privata e l'integrità dell'individuo; II) l'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento 1049/2001, relativo alla necessità di tutelare lo scopo delle ispezioni, delle indagini e delle revisioni contabili; e iii) l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a) [5], primo trattino, del regolamento 1049/2001, relativo alla necessità di proteggere la pubblica sicurezza [6].

L'inchiesta

13. Il Mediatore ha avviato un'indagine sui seguenti aspetti della denuncia: 1) Frontex non individua costantemente l'esistenza di tutte le segnalazioni di incidenti gravi in suo possesso riguardanti Frontex o operazioni congiunte in Bulgaria; 2) Frontex cancella le relazioni sugli incidenti gravi che individua in modo non coerente con le eccezioni previste dal regolamento (CE) n. 1049/2001.

14. L'ufficio del Mediatore ha effettuato un'ispezione del fascicolo Frontex relativo al caso in questione e ha tenuto una riunione con Frontex (di seguito "l'incontro/ispezione") al fine di fornire a Frontex l'opportunità di chiarire perché inizialmente non aveva individuato alcune segnalazioni di incidenti gravi che rientravano nella richiesta di accesso del pubblico ai documenti del denunciante [7]. Successivamente, il Mediatore ha presentato una proposta di soluzione a Frontex. Nel proporre la soluzione, il Mediatore ha tenuto conto delle argomentazioni e dei pareri espressi dalle parti.

Mancata identificazione delle segnalazioni di incidenti gravi

Proposta di soluzione del Mediatore

La scoperta di cinque gravi incidenti rilevanti

15. Durante la riunione/ispezione, quando i rappresentanti del Mediatore stavano ispezionando i documenti sullo schermo insieme a un rappresentante di Frontex, che stava recuperando manualmente un documento dopo l'altro, si è scoperto che vi erano altre cinque relazioni sugli incidenti gravi che, pur rientrando nella richiesta di accesso ai documenti del denunciante, non erano state precedentemente identificate. Il Mediatore ha proposto che Frontex **comunichi al denunciante, integralmente o, se necessario, parzialmente, le relazioni sugli incidenti gravi la cui esistenza è stata scoperta durante la riunione/ispezione del Mediatore. Tale divulgazione dovrebbe avvenire senza indugio**".



16. Nella sua risposta alla proposta di soluzione del Mediatore, Frontex ha informato il Mediatore che il 2 giugno 2017 l'Ufficio per la trasparenza ha comunicato al denunciante le cinque relazioni sugli incidenti gravi individuate nel corso della riunione/ispezione. Il denunciante ha confermato ricevuta lo stesso giorno.

Carenze nelle ricerche di Frontex

17. Il Mediatore ha rilevato l'importanza di disporre di un sistema di registrazione completo che consenta di individuare e trattare le violazioni dei diritti fondamentali. Ritiene che Frontex disponga di un tale sistema, ma sottolinea che la fiducia del pubblico nel sistema di registrazione è altrettanto importante. Pertanto, ha affermato che, per evitare di dare l'impressione sbagliata (ad esempio, che Frontex preferisce nascondere le violazioni dei diritti fondamentali piuttosto che trattarle), la trasparenza del sistema dovrebbe essere garantita.

18. Il Mediatore ha sottolineato che il caso in esame ha evidenziato carenze organizzative e tecniche nelle ricerche effettuate da Frontex per rispondere alle richieste di accesso del pubblico ai documenti che li presentano con determinate sfide (ad esempio, non esistevano specifici gestori di casi di trasparenza e lo strumento informatico in cui Frontex registra le segnalazioni di incidenti gravi, vale a dire l'applicazione di segnalazione dell'operazione congiunta nota come "JORA", non include un'opzione "ricerca per parole chiave", il che significa che ogni operazione che coinvolge la Bulgaria deve essere ricercata manualmente per rispondere alla richiesta del denunciante). In questo caso, un sistema di ricerca informatica in qualche modo inadeguato combinato con un errore umano ha indotto il denunciante a sospettare che Frontex gli avesse deliberatamente trattenuto documenti. Il Mediatore ha riconosciuto le misure adottate da Frontex per migliorare la sua risposta alle richieste di accesso del pubblico ai documenti (ad esempio istituendo un ufficio per la trasparenza). Sottolinea tuttavia che le carenze evidenziate dal caso in esame devono essere risolte.

19. Il Mediatore ha ritenuto che la possibilità, all'esame di Frontex, di effettuare una "ricerca mediante parole chiave" fosse essenziale per risparmiare tempo e ridurre il rischio di errore umano. Pertanto, il Mediatore ha proposto che Frontex **"adotti misure per sviluppare, al più presto, strumenti che consentano una più agevole identificazione dei documenti, come gli strumenti necessari per effettuare una "ricerca per parole chiave" all'interno di JORA.**

20. Nella sua risposta alla proposta di soluzione del Mediatore, Frontex ha informato il Mediatore di aver adottato le misure appropriate per sviluppare le caratteristiche necessarie all'interno dell'applicazione JORA che consentono di effettuare una ricerca più approfondita. Frontex ha specificato che è stata introdotta una ricerca in campo libero nella domanda di relazioni sugli incidenti e sugli incidenti gravi (che sono i documenti richiesti attraverso le domande di accesso ai documenti).

Redazione delle segnalazioni di incidenti gravi in modo



non coerente con le eccezioni di cui al regolamento 1049/2001

Proposta di soluzione del Mediatore

21. Il Mediatore ha ribadito la posizione di lunga data del Mediatore secondo cui, alla luce degli obiettivi perseguiti dal regolamento (CE) n. 1049/2001, in particolare l'obiettivo di garantire il più ampio accesso possibile ai documenti detenuti dalle istituzioni dell'UE [8], eventuali eccezioni a tale principio devono essere interpretate restrittivamente [9]. Inoltre, il principio di proporzionalità esige che le eccezioni alla regola generale di accesso rimangano entro i limiti di quanto è appropriato e necessario per tutelare gli interessi pubblici e privati oggettivi definiti che sono enunciati in tali eccezioni [10].

22. Il Mediatore ha sottolineato che, secondo una giurisprudenza costante, il semplice fatto che un documento riguardi un interesse tutelato da un'eccezione alla divulgazione non è sufficiente a giustificare l'applicazione di tale eccezione: tale domanda può essere giustificata solo se l'accesso a tale documento potrebbe **pregiudicare concretamente ed efficacemente l'interesse tutelato**. Inoltre, **il rischio di pregiudizio dell'interesse tutelato non deve essere meramente ipotetico e deve essere ragionevolmente prevedibile** [11].

Spiegazioni insufficienti per le redazioni effettuate

23. Il Mediatore ha espresso osservazioni sulle redazioni che Frontex ha fatto ai documenti divulgati sulla base dell'eccezione alla divulgazione relativa alla necessità di tutelare lo scopo delle indagini [12]. Il Mediatore ha ritenuto che, ad eccezione di un documento (relazione sugli incidenti gravi non numerata del 24 novembre 2014[2015] [13]), le redazioni fatte ai documenti in questione fossero giustificate e non eccessive. Tuttavia, secondo il Mediatore, le spiegazioni fornite da Frontex per le redazioni non sempre soddisfacevano i requisiti imposti dalla Corte di giustizia dell'Unione europea per l'eccezione da applicare [14]. Pertanto, il Mediatore ha proposto che Frontex "si **impegni a spiegare meglio le eventuali redazioni/non divulgazioni che compirà in futuro sulla base dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001**". Dovrebbe spiegare in che modo la divulgazione di un documento o di alcune sue parti espunte pregiudicherebbe specificamente ed efficacemente la tutela dello scopo di un'indagine in corso. Il Mediatore ha fornito ulteriori consigli su come fornire tale spiegazione.

24. Nella sua risposta alla proposta di soluzione del Mediatore, Frontex ha dichiarato di aver preso atto con attenzione dei pareri forniti. Ha aggiunto che, poiché il personale incaricato dell'accesso ai documenti è a conoscenza della giurisprudenza applicabile, Frontex è fiduciosa che esaminerà attentamente qualsiasi uso delle eccezioni elencate all'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1049/2001. Ha dichiarato che è stata istituita una rete di gestori di casi. I gestori dei casi hanno ricevuto una formazione e si svolgerà un'ulteriore formazione.



Eccessive redazioni

25. Il Mediatore ha inoltre espresso osservazioni sulle redazioni che Frontex ha fatto ai documenti divulgati sulla base dell'eccezione relativa alla necessità di proteggere la pubblica sicurezza [15]. Essa ha sottolineato che tale eccezione non è soggetta ad un criterio di "interesse pubblico prevalente" e che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha riconosciuto l'ampio potere discrezionale di cui dispongono le istituzioni nei settori coperti dalle eccezioni obbligatorie all'accesso del pubblico ai documenti di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1049/2001 [16].

26. Il Mediatore ha osservato che Frontex ha l'obbligo di spiegare in che modo la divulgazione dei documenti richiesti potrebbe pregiudicare specificamente ed effettivamente l'interesse pubblico in materia di pubblica sicurezza e di dimostrare che il rischio di pregiudizio dell'interesse è ragionevolmente prevedibile e non puramente ipotetico [17]. Per poter fornire questa spiegazione, occorre effettuare una valutazione individuale di ciascun documento per determinare quali parti potrebbero compromettere la sicurezza pubblica. Inoltre, è importante che Frontex adotti un approccio coerente.

27. Il Mediatore ha ritenuto che, sebbene Frontex avesse fornito motivazioni specifiche e cogenti per le redazioni fatte, alcune relazioni sugli incidenti gravi erano state espunte in modo eccessivo. Secondo il Mediatore, ciò costituiva un errore manifesto di valutazione, che ha invitato Frontex a correggere. Pertanto, il Mediatore ha presentato una proposta secondo cui Frontex " rivaluta le redazioni che ha fatto alla relazione sugli incidenti gravi non numerata del 24 novembre 2014 [2015], alla relazione sugli incidenti gravi non numerata del 13 marzo 2015, alla relazione sugli incidenti gravi 15 e alla relazione sugli incidenti gravi n. 361, al fine di concedere un ulteriore accesso parziale agli stessi".

28. Nella sua risposta alla proposta del Mediatore, Frontex ha informato il Mediatore di aver rivalutato le redazioni che aveva fatto per le quattro relazioni sugli incidenti gravi di cui al paragrafo precedente e di averle trasmesse integralmente al denunciante, ad eccezione di una parola da essa redatta sulla base dell'eccezione relativa alla protezione dei dati personali.

29. In una nota generale, Frontex ha espresso la propria soddisfazione per la procedura di trattamento delle denunce del Mediatore e per il modo in cui il personale del Mediatore si è impegnato in modo proattivo con il personale di Frontex durante l'ispezione/riunione. Ha affermato che le conclusioni del Mediatore sono state calorosamente accolte con favore all'interno di Frontex, in quanto non solo hanno contribuito a sensibilizzare in merito ai miglioramenti necessari, ma hanno anche costituito preziosi consigli. Ha aggiunto che i risultati dovrebbero aiutare Frontex a migliorare il suo accesso pubblico ai documenti, ad aumentare la comunicazione interna e a migliorare la trasparenza.

Valutazione del Mediatore dopo la proposta di soluzione



30. La Mediatrice ha invitato la denunciante a commentare la reazione di Frontex alle sue proposte di soluzione. Tuttavia, non si è avvalso di questa opportunità.

31. La Mediatrice accoglie con favore la reazione positiva di Frontex alle sue proposte di soluzione ed è lieta di notare che Frontex ha adottato misure per attuarle.

Conclusione

Sulla base dell'indagine, il Mediatore archivia il caso con la seguente conclusione:

È stata trovata una soluzione.

Il denunciante e Frontex saranno informati di tale decisione .

Emily O'Reilly

Mediatore europeo

Strasburgo, 17.11.2017

[1] Un incidente grave è definito da Frontex come un evento o evento, naturale o causato da un'azione umana, che può incidere o essere rilevante per una missione Frontex o la sua immagine, o per la sicurezza dei partecipanti alla missione. Include violazioni dei diritti fondamentali, del diritto dell'UE, delle leggi internazionali relative all'accesso alla protezione internazionale e del codice di condotta di Frontex. Le relazioni sugli incidenti gravi sono raccolte e analizzate da un centro di situazione Frontex.

[2] L'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento 1049/2001 così dispone: " 1. Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento qualora la divulgazione pregiudichi la protezione di:

...

B) la vita privata e l'integrità dell'individuo, in particolare conformemente alla legislazione comunitaria in materia di protezione dei dati personali."

[3] Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 30 maggio 2001, n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145, pag. 43).



[4] L'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento 1049/2001 dispone quanto segue: "
2. *Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento qualora la divulgazione pregiudichi la protezione di:*

...

lo scopo delle ispezioni, delle indagini e degli audit, a meno che non vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

[5] L'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo trattino, del regolamento 1049/2001 dispone quanto segue: " 1. *Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento qualora la divulgazione pregiudichi la protezione di:*

a) l'interesse pubblico per quanto riguarda:

— *pubblica sicurezza,*

..."

[6] Per ulteriori informazioni sul contesto della denuncia, sulle argomentazioni delle parti e sull'indagine del Mediatore, si rimanda al testo integrale della proposta di soluzione del Mediatore, disponibile all'indirizzo:

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

[7] Nell'avviare l'indagine, la Mediatrice ha informato Frontex che durante l'ispezione la sua squadra d'inchiesta ha voluto ascoltare Frontex sulle seguenti questioni:

" 1. *In che modo Frontex svolge il suo compito di identificare i documenti che rientrano in una richiesta di accesso ai documenti?*

2. *Nella sua e-mail del 28 ottobre 2016 inviata al denunciante, Frontex ha dichiarato che "le questioni tecniche relative al [suo] sistema di ricerca" hanno comportato la mancata identificazione di una serie di documenti. Quali sono stati questi problemi tecnici e cosa ha fatto Frontex per risolverli ?*

[8] Articolo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 1049/2001. Il regolamento 1049/2001 è applicabile a Frontex in virtù dell'articolo 74 del regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio (GU 2016, L 251, pag. 1).

[9] Sentenza della Corte di giustizia del 18 dicembre 2007, *Svezia/Commissione*, C-64/05 P,



ECLI:EU:C:2007:802, punto 66 e sentenza della Corte di giustizia del 1° febbraio 2007, *Sison/Consiglio*, C-266/05 P, ECLI:EU:C:2007:75, punto 63.

[10] Sentenza della Corte di giustizia del 6 dicembre 2001, *Consiglio / Hautala*, C-353/99 P, ECLI:EU:C:2001:661, punto 28.

[11] Sentenza della Corte di giustizia del 17 ottobre 2013, *Consiglio/Access Info Europe*, C-280/11 P, ECLI:EU:C:2013:671, punto 11.

[12] Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001.

[13] Il Mediatore ha osservato che, alla fine della relazione non numerata sugli incidenti gravi del 24 novembre 2014 [2015], è stato dichiarato che " *la polizia di frontiera bulgara non proseguirà con ulteriori indagini*". Il Mediatore ha ritenuto che, a meno che anche un altro organismo non stesse conducendo indagini sull'incidente riportato nella presente relazione sugli incidenti gravi, Frontex non poteva invocare l'eccezione alla divulgazione prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento 1049/2001 per rifiutare la divulgazione delle parti espunte del presente documento. Pertanto, a meno che Frontex non sia stata in grado di individuare un'altra eccezione alla divulgazione applicabile a tale documento al momento in cui ha rifiutato la divulgazione delle parti espunte, era tenuta a concedere al denunciante il pieno accesso ad esso.

[14] Cfr. anche il progetto di raccomandazione del Mediatore nel caso 257/2013/OV, paragrafo 41: " *... non è sufficiente affermare che un'indagine era in corso al momento pertinente. È inoltre necessario stabilire se la divulgazione dei documenti richiesti, tenuto conto del loro contenuto specifico, pregiudichi lo scopo dell'indagine in corso* .

[15] Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001.

[16] V. sentenza del Tribunale del 26 aprile 2005, *Sison/Consiglio*, T-110/03, T-150/03 e T-405/03, ECLI:EU:T:2005:143, punti 46 e 47 (confermata nell'impugnazione C-266/05 P); e sentenza della Corte di giustizia del 3 luglio 2014, *Consiglio/t Veld*, C-350/12 P, ECLI:EU:C:2014:2039, punto 63.

[17] V. *sentenza Consiglio/t Veld*, C-350/12 P, citata, ECLI:EU:C:2014:2039, punti 52 e 64.