



Europejski Rzecznik
Praw Obywatelskich

Tłumaczenie tej strony zostało wygenerowane za pomocą tłumaczenia maszynowego [Link]. Tłumaczenia maszynowe mogą zawierać błędy potencjalnie zmniejszające zrozumiałość i dokładność; Rzecznik Praw Obywatelskich nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek rozbieżności. Aby uzyskać najbardziej wiarygodne informacje i pewność prawną, należy zapoznać się z następującymi informacjami wersja źródłowa na angielski, do której odnośnik znajduje się powyżej. Więcej informacji można znaleźć w naszej [polityce językowej i tłumaczeniowej](#) [Link].

Decyzja w sprawie 2273/2019/MIG w sprawie publicznego rejestru dokumentów Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex)

Decyzja

Sprawa 2273/2019/MIG - Otwarta 12/03/2020 - Decyzja z 03/02/2021 - Dane instytucje
Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Nie stwierdzono niewłaściwego administrowania) | Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Przyjęte rozwiązanie) |

Sprawa dotyczyła publicznego rejestru dokumentów Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex). Skarżący skontaktował się z Fronteksem i stwierdził, że jego rejestr dokumentów nie jest zgodny z unijnymi przepisami dotyczącymi publicznego dostępu do dokumentów oraz że Frontex nie uwzględnił informacji na temat dokumentów szczególnie chronionych w swoich rocznych sprawozdaniach na temat publicznego dostępu. Skarżący zakwestionował również politykę Fronteksu, zgodnie z którą rezydenci spoza UE nie mają w normalnych okolicznościach prawa do ubiegania się o publiczny dostęp do dokumentów. Frontex odpowiedział skarżącemu, ale nie zobowiązał się do wprowadzenia żadnych zmian.

Rzecznik pochwalił dotychczasowe wysiłki Fronteksu na rzecz utworzenia rejestru dokumentów i zapoznał się z jego odrębnymi cechami, ale także znalazł pole do poprawy. W związku z tym zaproponowała, by Frontex aktualizował swój rejestr zgodnie z pewnymi zasadami. Zaproponowała również, aby Frontex opublikował liczbę dokumentów sensytywnych, które nie są ujęte w rejestrze, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Frontex zgodził się z propozycją Rzecznika Praw Obywatelskich i określił szereg kroków, jakie zamierza podjąć w celu wdrożenia wniosku w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej. Rzecznik z zadowoleniem przyjął decyzję Fronteksu o przyjęciu jej propozycji rozwiązania i, biorąc pod uwagę, że nie stwierdzono również niewłaściwego administrowania w odniesieniu do sposobu rozpatrywania wniosków o dostęp od rezydentów spoza UE, zamknęła dochodzenie.



Kontekst skargi

1. Przepisy UE dotyczące publicznego dostępu do dokumentów [1] zobowiązują instytucje UE do prowadzenia rejestru dokumentów publicznie dostępnych oraz do składania sprawozdań na temat publicznego dostępu do dokumentów [2] .

2. Skarżący, organizacja nienastawiona na zysk, uznał, że Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) nie wypełnia swoich obowiązków wynikających z tych przepisów. Skontaktowała się z Fronteksem, zwracając się do niego (i) o utworzenie publicznego rejestru dokumentów, (ii) o uwzględnienie informacji na temat dokumentów szczególnie chronionych w swoich rocznych sprawozdaniach na temat publicznego dostępu oraz (iii) o przyjęcie wniosków o publiczny dostęp do dokumentów również od obywateli spoza UE, którzy nie mieszkają w UE (w szczególności od osób ubiegających się o azyl lub uchodźców, których dotyczyły działania Fronteksu).

3. Frontex skomentował poruszone kwestie i zapewnił skarżącego, że regularnie dokonuje przeglądu swoich metod pracy. Nie zobowiązała się jednak do wprowadzania żadnych zmian.

4. W grudniu 2019 r. skarżący zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich.

5. W trakcie dochodzenia zespół dochodzeniowy Rzecznika Praw Obywatelskich spotkał się z przedstawicielami Fronteksu w celu omówienia kwestii poruszonych przez skarżącego. Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił następnie propozycję rozwiązania w odniesieniu do dwóch pierwszych aspektów skargi.

Rejestr dokumentów

Propozycja Rzecznika Praw Obywatelskich dotycząca rozwiązania

6. Rzecznik zapoznał się z wcześniejszymi wysiłkami Fronteksu zmierzającymi do utworzenia rejestru dokumentów, a także z odrębnymi cechami agencji. Uznała jednak, że instytucje UE powinny stosować pewne zasady w swoich rejestrach dokumentów, aby zapewnić dobrą praktykę administracyjną i odpowiedni rejestr.

7. Po pierwsze, Rzecznik uznał, że rejestr powinien być przyjazny dla użytkownika . Osoby fizyczne powinny mieć jak najłatwiejszą możliwość poruszania się po rejestrze i identyfikowania konkretnych dokumentów, do których mogą chcieć uzyskać dostęp. Obejmuje to posiadanie dedykowanej strony internetowej do rejestru.



8. Po drugie, Rzecznik uznał, że rejestr powinien być kompletny , co oznacza, że wszystkie dokumenty dotyczące podstawowej działalności instytucji powinny być rejestrowane indywidualnie. Ponadto rejestr powinien odnosić się przynajmniej do istnienia innych rodzajów dokumentów niewymienionych w wykazie. Oznacza to również, że żadne dokumenty nie powinny być automatycznie wyłączone z rejestru.

9. Po trzecie, Rzecznik stwierdził, że rejestr powinien być prowadzony w odpowiednim czasie , co wymaga bardzo regularnych aktualizacji.

10. W związku z tym Rzecznik przedstawił następującą propozycję rozwiązania:

Frontex powinien zaktualizować swój rejestr dokumentów, uwzględniając zasady dobrej praktyki administracyjnej określone we wniosku dotyczącym rozwiązania [3] .

11. W świetle wniosku Rzecznika Frontex określił szereg kroków, jakie zamierza podjąć w celu wdrożenia wniosku w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej [4] .

12. Frontex zamierza podsumować wszystkie ważne dokumenty, które posiada, rozpocząć tworzenie specjalnego rejestru dokumentów na stronie internetowej oraz zebrać informacje zwrotne od innych agencji UE do końca lutego 2021 r.

13. W 2021 r. Frontex planuje zdecydować, które dokumenty lub kategorie dokumentów należy włączyć do rejestru, opracować wyszukiwarkę dla swojego rejestru oraz wprowadzić system umożliwiający ustrukturyzowane i systematyczne rejestrowanie dokumentów w rejestrze.

14. Frontex zapowiedział również, że wkrótce przejdzie na nowy system zarządzania dokumentami, który ułatwi rejestrowanie i publikowanie dokumentów w rejestrze publicznym. Obejmuje to dokumenty, które Frontex ujawnia w odpowiedzi na wnioski o publiczny dostęp, które w przyszłości udostępni proaktywnie.

15. Skarżący z zadowoleniem przyjął wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich oraz odpowiedź Fronteksu i podkreślił znaczenie pełnego rejestru dokumentów ze względu na jego cel, jakim jest ułatwienie społeczeństwu prawa dostępu do dokumentów. Skarżący wezwał również Frontex do przyjęcia szerokiego i niedyskryminującego podejścia do proaktywnej publikacji dokumentów.

Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich po przedstawieniu propozycji rozwiązania

16. Rzecznik uważa, że Frontex zastosował się do jej propozycji rozwiązania, określając jasne kroki, które podejmie w celu utworzenia właściwego rejestru dokumentów, w tym orientacyjnego harmonogramu.

17. Rzecznik z zadowoleniem przyjmuje pozytywną odpowiedź Fronteksu na jej rozwiązanie i



uważa, że ten aspekt skargi został rozwiązany.

Liczba dokumentów sensytywnych

Propozycja Rzecznika Praw Obywatelskich dotycząca rozwiązania

18. Rzecznik stwierdził, że Frontex jest prawnie zobowiązany do składania rocznych sprawozdań na temat liczby dokumentów sensytywnych, które nie są rejestrowane w rejestrze dokumentów. [5] Zwróciła uwagę, że Frontex nie uwzględnił tej liczby w swoim ostatnim sprawozdaniu za 2019 r.

19. W związku z tym Rzecznik przedstawił następującą propozycję rozwiązania:

Frontex powinien w przyszłości, a w miarę możliwości w 2019 r., opublikować liczbę dokumentów sensytywnych, które nie są ujęte w rejestrze dokumentów.

20. W swojej odpowiedzi Frontex oświadczył, że opublikuje liczbę dokumentów sensytywnych, które nie są ujęte w jego rejestrze w przyszłym skonsolidowanym rocznym sprawozdaniu z działalności z 2020 r. Frontex obiecał również opublikować odpowiedni numer na 2019 r. na swojej stronie internetowej.

Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich po przedstawieniu propozycji rozwiązania

21. Rzecznik uważa, że Frontex zastosował się do jej propozycji rozwiązania, zobowiązując się do opublikowania liczby przechowywanych w nim dokumentów sensytywnych, które nie zostały ujęte w jego rejestrze dokumentów.

22. Rzecznik z zadowoleniem przyjmuje pozytywną odpowiedź Fronteksu na jej rozwiązanie i uważa, że ten aspekt skargi został rozwiązany.

Prawo rezydentów spoza UE do żądania dostępu do dokumentów

Argumenty przedstawione Rzecznikowi Praw Obywatelskich

23. Skarżący argumentował, że Frontex powinien co do zasady, a nie jako wyjątek, przyjmować wnioski o publiczny dostęp do dokumentów osób niemieszkających w strefie UE/Schengen,



ponieważ decyzje/działania Fronteksu mają na nie największy wpływ. Frontex powinien podążać za przykładem innych agencji UE, takich jak Europol, które nie wprowadzają rozróżnienia między rezydentami a nierezydentami przy rozpatrywaniu wniosków o publiczny dostęp [6]. Skarżący dodał, że Frontex nie ma polityki określającej podstawę do ustalenia, czy wnioski składane przez nierezydentów są dopuszczalne. W rezultacie decyzje w sprawie takich wniosków mogą być arbitralne i pozbawione przejrzystości.

24. Frontex stwierdził, że chociaż przepisy UE dotyczące publicznego dostępu do dokumentów umożliwiają instytucjom UE przyjmowanie wniosków o udzielenie dostępu od rezydentów spoza UE, nie ma do tego obowiązku. Instytucja nie musi zatem uzasadniać, dlaczego nie korzysta z tej możliwości.

25. Frontex dodał, że otrzymuje niewiele wniosków o publiczny dostęp od państw spoza UE i że zawsze ocenia zasadność takich wniosków.

Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich

26. Zgodnie z unijnymi przepisami dotyczącymi publicznego dostępu do dokumentów każdy obywatel UE i każda osoba mająca miejsce zamieszkania w państwie członkowskim ma prawo zwrócić się o publiczny dostęp do dokumentu znajdującego się w posiadaniu instytucji UE. [7] Ponadto instytucje „mogą” przyznać dostęp do dokumentów osobom niemieszkającym w UE [8].

27. Oznacza to, że instytucje UE nie są zobowiązane do przyjmowania wniosków o publiczny dostęp do dokumentów od obywateli spoza UE zamieszkających poza UE. Decyzja o rozszerzeniu prawa do żądania publicznego dostępu do takich osób leży raczej w gestii każdej instytucji Unii.

28. Zgodnie z przepisami wykonawczymi Fronteksu dotyczącymi publicznego dostępu może on „w indywidualnych przypadkach” przyznawać dostęp do dokumentów również rezydentom spoza UE. [9] W związku z tym, korzystając ze swoich uprawnień dyskrecyjnych, Frontex podjął decyzję o rozszerzeniu prawa publicznego dostępu do dokumentów posiadanych przez niego na rezydentów spoza UE w poszczególnych przypadkach.

29. Chociaż godne pochwały jest to, że niektóre inne instytucje UE stosują praktykę powszechnego przyjmowania wniosków o publiczny dostęp z państw trzecich, nie ma obowiązku prawnego do tego. Każda instytucja wykonuje swoje uprawnienia dyskrecyjne indywidualnie i niezależnie, a zatem w sposób, który uzna za stosowny. W związku z tym Frontex ma uzasadnienie do podjęcia, w indywidualnych przypadkach, decyzji o przyjęciu wniosków o udzielenie dostępu od rezydentów spoza UE. Jego oświadczenie, że otrzymuje niewiele wniosków o publiczny dostęp od państw spoza UE i że zawsze ocenia zasadność takich wniosków, wydaje się rozsądnym podejściem.



Wnioski

Na podstawie dochodzenia Rzecznik zamyka tę sprawę z następującymi wnioskami:

Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej przyjęła propozycję Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącą rozwiązania w celu aktualizacji jej publicznego rejestru dokumentów oraz opublikowania liczby dokumentów sensytywnych, które nie figurują w jej rejestrze.

Nie doszło do niewłaściwego administrowania przez Frontex w sposobie rozpatrywania wniosków o udzielenie dostępu od obywateli spoza UE niemieszkających w UE, ponieważ rozpatruje takie wnioski w poszczególnych przypadkach.

Skarżący i Frontex zostaną poinformowani o tej decyzji .

Emily O'Reilly Rzecznik Praw Obywatelskich

Strasburg, 3 lutego 2021 r.

[1] Rozporządzenie 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji

dokumenty:

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

ma zastosowanie do Fronteksu zgodnie z art. 114 ust. 1 rozporządzenia 2019/1896 w sprawie europejskiej granicy oraz

Straż przybrzeżna: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj> [Link].

[2] Zgodnie z art. 11 i 17 rozporządzenia 1049/2001.

[3] Pełny tekst wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczący rozwiązania jest dostępny na stronie internetowej: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/solution/en/137293> [Link].

[4] Pełny tekst odpowiedzi Fronteksu na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczący rozwiązania jest dostępny pod adresem:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/135911> [Link].

[5] Art. 17 ust. 1 rozporządzenia 1049/2001. Zob. również decyzja zarządu nr 25/2016



przyjęcie praktycznych ustaleń dotyczących publicznego dostępu do dokumentów będących w posiadaniu Fronteksu, dostępnych pod adresem:

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

[6] Skarżący zwrócił uwagę na przepisy wykonawcze Europolu, zgodnie z którymi rezydenci spoza UE „*korzystają z prawa dostępu do dokumentów Europolu na tych samych warunkach*”.

Zob. art. 2 decyzji zarządu Europolu ustanawiającej zasady stosowania rozporządzenia 1049/2001 w odniesieniu do dokumentów Europolu, dostępny pod adresem:

https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/decision_of_the_mb_rules_applying_reg_1049_2001.p
[Link].

[7] Art. 2 ust. 1 rozporządzenia 1049/2001. (Prawo publicznego dostępu ma również zastosowanie do osób prawnych, takich jak przedsiębiorstwa lub organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które mają statutową siedzibę w państwie członkowskim.)

[8] Zgodnie z art. 2 ust. 2 rozporządzenia 1049/2001.

[9] Art. 3 ust. 2 decyzji Zarządu nr 25/2016.