

A tradução desta página foi gerada pela tradução automática [Link]. As traduções automáticas podem conter erros que reduzem potencialmente a clareza e a exatidão; o Provedor de Justiça não aceita qualquer responsabilidade por eventuais discrepâncias. Para informações mais fiáveis e segurança jurídica, consultar: a versão de origem em inglês, acima referida. Para mais informações, consulte a nossa [política linguística e de tradução](#) [Link].

Decisão no processo 1616/2016/MDC sobre a alegada incapacidade da Frontex de tornar públicos os relatórios de incidentes graves relativos à Frontex ou a operações conjuntas na Bulgária

Decisão

Caso 1616/2016/MDC - Aberto em 15/12/2016 - Decisão de 17/11/2017 - Instituição em causa Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Solução alcançada) |

O processo dizia respeito ao tratamento de um pedido, apresentado por um jornalista, de acesso público a todos os relatórios de incidentes graves relacionados com operações da Frontex (Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira) que tiveram lugar na Bulgária dentro de um determinado período. A Frontex concedeu-lhe acesso parcial a 21 relatórios de incidentes graves relacionados com uma operação conjunta da Frontex. Quando o queixoso salientou que era provável que existissem mais relatórios de incidentes graves, uma vez que a Frontex realizou mais de uma operação conjunta envolvendo a Bulgária entre 2015 e 2016, a Frontex concedeu-lhe acesso parcial a dois relatórios de incidentes graves que tinham sido excluídos involuntariamente. No entanto, o queixoso tinha conhecimento de outros acontecimentos relativamente aos quais não tinha recebido quaisquer relatórios de incidentes graves. Depois de ter informado a Frontex, a Frontex concedeu-lhe acesso parcial a mais cinco relatórios de incidentes graves.

O queixoso alegou que i) a Frontex não identifica sistematicamente a existência de todos os relatórios de incidentes graves na sua posse relativos à Frontex ou a operações conjuntas na Bulgária; e ii) a Frontex oculta os relatórios de incidentes graves que identifica de uma forma que não é coerente com as exceções previstas no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos na posse das instituições da UE.

O Provedor de Justiça inquiriu sobre as questões, realizou uma inspeção e apresentou à Frontex uma série de propostas de solução, que aceitou.

A Provedora de Justiça encerrou o inquérito, uma vez que considerou que tinha sido



encontrada uma solução.

Antecedentes da denúncia

1. O queixoso é um jornalista que, durante alguns anos, escreveu sobre questões relacionadas com as fronteiras da UE e, em especial, sobre o trabalho da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex).

2. Em 27 de setembro de 2016, solicitou à Frontex que lhe facultasse acesso público a todos os relatórios de incidentes graves relacionados com operações da Frontex ou operações conjuntas realizadas na Bulgária entre 1 de janeiro de 2015 e 30 de setembro de 2016 [1] .

3. O Serviço de Acesso Público aos Documentos da Frontex respondeu ao queixoso em 18 de outubro de 2016, concedendo-lhe acesso parcial a 21 relatórios de incidentes graves relacionados com uma operação conjunta da Frontex intitulada «Atividades operacionais flexíveis».

4. **Em seguida**, o queixoso informou a Frontex de que a Frontex realizou mais de uma operação conjunta na Bulgária em 2015 e 2016. Assim, perguntou se existiam mais relatórios de incidentes graves, por exemplo, relativos à operação conjunta «Poseidon Land».

5. O Serviço de Acesso do Público aos Documentos da Frontex respondeu em 24 de outubro de 2016. Declarou que dois relatórios de incidentes graves tinham sido excluídos involuntariamente. Em 28 de outubro de 2016, concedeu-lhe acesso parcial a estes relatórios.

6. Em 24 de outubro de 2016, o queixoso informou a Frontex de que um assessor de imprensa da Frontex lhe tinha comunicado três casos de deportações sumárias de refugiados da Bulgária e quatro casos de roubo de refugiados pela polícia búlgara em 2015. Ele perguntou-lhe por que não tinha recebido nenhum Relatório de Incidentes Graves para estes eventos.

7. Em 26 de outubro de 2016, a Frontex respondeu que tinha encontrado mais alguns relatórios de incidentes graves e que os receberia alguns dias depois.

8. Em 28 de outubro de 2016, o Serviço de Acesso do Público aos Documentos concedeu ao queixoso acesso parcial a mais sete relatórios de incidentes graves (incluindo os dois referidos no ponto 5 supra) que tratavam de violações dos direitos fundamentais e/ou violações do Código de Conduta da Frontex.

9. Nesse mesmo dia, o queixoso solicitou uma revisão da forma como o seu pedido tinha sido tratado através da apresentação de um chamado pedido confirmativo. Pediu à Frontex que justificasse todas as omissões feitas nos relatórios de incidentes graves, muitas das quais diziam respeito a entrevistas de informação com migrantes. Afirmou que, noutras ocasiões, a



Frontex não tinha ocultado tais entrevistas.

10. O queixoso apresentou a sua queixa ao Provedor de Justiça pouco depois de ter apresentado o seu pedido confirmativo, em 2 de novembro de 2016.

11. Em 22 de novembro de 2016, a Frontex respondeu ao pedido confirmativo. Confirmou a sua decisão inicial.

12. A Frontex justificou as várias ocultações que fez aos documentos que divulgou com base nas exceções à divulgação previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea b) [2], do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 [3], relativas à necessidade de proteger a vida privada e a integridade da pessoa; II) O artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão [4], do Regulamento n.º 1049/2001, relativo à necessidade de proteger os objetivos das inspeções, inquéritos e auditorias; e iii) o artigo 4.º, n.º 1, alínea a) [5], primeiro travessão, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, relativo à necessidade de proteger a segurança pública [6].

O inquérito

13. O Provedor de Justiça abriu um inquérito sobre os seguintes aspetos da queixa: 1) A Frontex não identifica sistematicamente a existência de todos os relatórios de incidentes graves na sua posse relativos à Frontex ou a operações conjuntas na Bulgária; 2) A Frontex oculta os relatórios de incidentes graves que identifica de uma forma que não é coerente com as exceções previstas no Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

14. O gabinete do Provedor de Justiça realizou uma inspeção do processo da Frontex relativo a este caso e realizou uma reunião com a Frontex (a seguir designada por «reunião/inspeção»), a fim de dar à Frontex a oportunidade de esclarecer por que razão não tinha inicialmente identificado alguns relatórios de incidentes graves abrangidos pelo pedido de acesso do público aos documentos pelo queixoso [7]. Mais tarde, o Provedor de Justiça apresentou uma proposta de solução para a Frontex. Ao propor a solução, o Provedor de Justiça teve em conta os argumentos e pareceres apresentados pelas partes.

Falha na identificação de relatórios de incidentes graves

Proposta do Provedor de Justiça para uma solução

A descoberta de cinco relatórios de incidentes graves relevantes

15. Durante a reunião/inspeção, quando os representantes do Provedor de Justiça inspecionavam documentos no ecrã juntamente com um representante da Frontex, que estava a recuperar manualmente um documento após o outro, verificou-se que existiam outros cinco relatórios de incidentes graves que, embora estivessem abrangidos pelo pedido do queixoso de



acesso aos documentos, não tinham sido previamente identificados. O Provedor de Justiça propôs que a Frontex **divulgasse ao queixoso, na íntegra ou, se necessário, parcialmente, os relatórios de incidentes graves cuja existência foi descoberta durante a reunião/inspeção do Provedor de Justiça. Essa divulgação deverá ter lugar sem demora».**

16. Na sua resposta à proposta de solução do Provedor de Justiça, a Frontex informou o Provedor de Justiça de que, em 2 de junho de 2017, o Gabinete de Transparência divulgou ao queixoso os cinco relatórios de incidentes graves identificados durante a reunião/inspeção. O queixoso acusou a receção no mesmo dia.

Deficiências nas pesquisas da Frontex

17. O Provedor de Justiça salientou a importância de dispor de um sistema de registo abrangente que permita identificar e tratar as violações dos direitos fundamentais. Considerou que a Frontex dispõe de um sistema deste tipo, mas salientou que a confiança do público no sistema de registo é igualmente importante. Assim, afirmou que, para evitar dar a impressão errada (por exemplo, que a Frontex prefere esconder as violações dos direitos fundamentais em vez de as tratar), a transparência do sistema deve ser garantida.

18. O Provedor de Justiça salientou que este caso tinha evidenciado deficiências organizacionais e técnicas nas pesquisas que a Frontex efetua para responder a pedidos de acesso público a documentos que lhes colocam certos desafios (por exemplo, não existiam responsáveis pelo tratamento de processos de transparência específicos e a ferramenta informática em que a Frontex regista relatórios de incidentes graves, ou seja, a aplicação de relatórios de operações conjuntas conhecida como «JORA», não inclui uma opção de «pesquisa por palavras-chave», o que significa que todas as operações que envolvam a Bulgária tiveram de ser pesquisadas manualmente para responder ao pedido do queixoso). Neste caso, um sistema de pesquisa informático algo inadequado, combinado com erros humanos, levou o queixoso a suspeitar que a Frontex lhe tinha deliberadamente retido documentos. O Provedor de Justiça reconheceu as medidas tomadas pela Frontex para melhorar a sua resposta aos pedidos de acesso do público aos documentos (por exemplo, através da criação de um Gabinete de Transparência). No entanto, salientou que as deficiências assinaladas por este caso deviam ser corrigidas.

19. O Provedor de Justiça considerou que a possibilidade, que estava a ser considerada pela Frontex, de realizar uma «pesquisa por palavras-chave» era essencial para poupar tempo e reduzir o risco de erro humano. Assim, o Provedor de Justiça propôs que **a Frontex «tomasse medidas para desenvolver, o mais rapidamente possível, instrumentos que permitam uma identificação mais fácil dos documentos, tais como os instrumentos necessários para realizar uma «pesquisa por palavras-chave» no âmbito do JORA.**

20. Na sua resposta à proposta de solução do Provedor de Justiça, a Frontex informou o Provedor de Justiça de que tomou as medidas adequadas para desenvolver as características



necessárias no âmbito da candidatura JORA que permitam efetuar uma pesquisa mais aprofundada. A Frontex especificou que foi introduzida uma pesquisa no campo de texto livre no pedido de relatórios de incidentes e incidentes graves (que são os documentos solicitados através de pedidos de acesso a documentos).

Redação de relatórios de incidentes graves de uma forma que não seja coerente com as exceções previstas no Regulamento (CE) n.º 1049/2001

Proposta do Provedor de Justiça para uma solução

21. O Provedor de Justiça reiterou a posição de longa data do Provedor de Justiça segundo a qual, tendo em conta os objetivos prosseguidos pelo Regulamento (CE) n.º 1049/2001, em especial o objetivo de garantir o acesso o mais amplo possível aos documentos na posse das instituições da UE [8] , quaisquer exceções a este princípio devem ser interpretadas de forma restritiva [9] . Além disso, o princípio da proporcionalidade exige que as exceções à regra geral, que devem ser concedidas, se mantenham dentro dos limites do que é adequado e necessário para proteger os interesses públicos e privados objetivos definidos nessas exceções [10] .

22. O Provedor de Justiça salientou que, segundo jurisprudência constante, o simples facto de um documento dizer respeito a um interesse protegido por uma exceção à divulgação não é suficiente para justificar a aplicação dessa exceção: tal pedido só pode ser justificado se o acesso a esse documento puder **prejudicar concreta e efetivamente o interesse protegido** . Além disso, **o risco de prejuízo do interesse protegido não deve ser puramente hipotético e deve ser razoavelmente previsível** [11] .

Explicações insuficientes para as oclusões feitas

23. O Provedor de Justiça comentou as oclusões que a Frontex fez aos documentos divulgados com base na exceção à divulgação relacionada com a necessidade de proteger os objetivos das investigações [12] . O Provedor de Justiça considerou que, com exceção de um documento (não numerado Relatório de Incidentes Graves de 24 de novembro de 2014[2015] [13]), as oclusões feitas aos documentos em questão eram justificadas e não excessivas. No entanto, na opinião do Provedor de Justiça, as explicações dadas pela Frontex para as oclusões nem sempre satisfaziam os requisitos impostos pelo Tribunal de Justiça da União Europeia para a aplicação da exceção [14] . Por conseguinte, o Provedor de Justiça propôs que a **Frontex «assumisse o compromisso de explicar melhor quaisquer oclusões/não divulgação que venha a fazer no futuro, com base no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001»** . Deve explicar de que forma a divulgação de um documento ou de certas partes dele expurgadas prejudicaria específica e efetivamente a proteção do objetivo de uma investigação em curso. O Provedor de Justiça deu mais conselhos sobre a forma como essa explicação poderia ser fornecida.



24. Na sua resposta à proposta do Provedor de Justiça para uma solução, a Frontex declarou ter tomado em devida conta o aconselhamento prestado. Acrescentou que, uma vez que o pessoal encarregado dos pedidos de acesso aos documentos tem conhecimento da jurisprudência aplicável, a Frontex está confiante de que examinará cuidadosamente qualquer utilização das exceções enumeradas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001. Declarou que foi criada uma rede de responsáveis pelo tratamento de processos. Os responsáveis pelo tratamento dos processos receberam formação e será ministrada formação complementar.

Redações excessivas

25. O Provedor de Justiça também comentou as oclusões que a Frontex fez aos documentos divulgados com base na exceção relativa à necessidade de proteger a segurança pública [15]. Salientou que esta exceção não está sujeita a um critério de «interesse público superior» e que o Tribunal de Justiça da União Europeia reconheceu o amplo poder de apreciação de que dispõem as instituições nos domínios abrangidos pelas exceções obrigatórias ao acesso do público aos documentos, previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1049/2001 [16].

26. O Provedor de Justiça observou que a Frontex tem a obrigação de explicar de que modo a divulgação dos documentos solicitados pode prejudicar específica e efetivamente o interesse público em matéria de segurança pública e de demonstrar que o risco de prejuízo do interesse é razoavelmente previsível e não puramente hipotético [17]. Para poder fornecer esta explicação, deve ser efetuada uma avaliação individual de cada documento para determinar quais as partes suscetíveis de comprometer a segurança pública. Além disso, é importante que a Frontex adote uma abordagem coerente.

27. O Provedor de Justiça considerou que, embora a Frontex tivesse apresentado razões específicas e convincentes para as oclusões efetuadas, alguns relatórios de incidentes graves tinham sido expurgados excessivamente. Na opinião da Provedora de Justiça, tal constituiu um erro manifesto de apreciação, que convidou a Frontex a corrigir. Por conseguinte, o Provedor de Justiça apresentou uma proposta no sentido de a Frontex « **reavaliar as oclusões que efetuou em relação ao relatório de incidentes graves não numerado de 24 de novembro de 2014 [2015], ao relatório sobre incidentes graves de 13 de março de 2015, ao relatório de incidentes graves 15 e ao relatório sobre incidentes graves 361, com vista a conceder-lhes um acesso parcial adicional**».

28. Na sua resposta à proposta do Provedor de Justiça, a Frontex informou o Provedor de Justiça de que reavaliou as oclusões que tinha feito aos quatro relatórios de incidentes graves mencionados no número anterior e que os divulgou integralmente ao queixoso, exceto por uma palavra que expurgou com base na exceção relativa à proteção de dados pessoais.

29. Numa nota geral, a Frontex manifestou a sua satisfação com o procedimento de tratamento das queixas do Provedor de Justiça e com a forma como o pessoal do Provedor de Justiça se



tinha envolvido proativamente com o pessoal da Frontex durante a inspeção/reunião. Declarou que as conclusões do Provedor de Justiça tinham sido calorosamente acolhidas no âmbito da Frontex, uma vez que não só ajudaram a sensibilizar para as melhorias necessárias, mas também constituíam conselhos valiosos. Acrescentou que as conclusões devem ajudar a Frontex a melhorar o seu processo de acesso do público aos documentos, a aumentar a comunicação interna e a aumentar a transparência.

Avaliação do Provedor de Justiça após a proposta de solução

30. A Provedora de Justiça convidou a queixosa a comentar a reação da Frontex às suas propostas de solução. No entanto, ele não aproveitou esta oportunidade.

31. A Provedora de Justiça congratula-se com a reação positiva da Frontex às suas propostas de solução e congratula-se com o facto de a Frontex ter tomado medidas para as aplicar.

Conclusão

Com base no inquérito, o Provedor de Justiça encerra este caso com a seguinte conclusão:

Foi encontrada uma solução.

O queixoso e a Frontex serão informados desta decisão .

Emily O'Reilly

Provedor de Justiça Europeu

Estrasburgo, 17/11/2017

[1] Um incidente grave é definido pela Frontex como um acontecimento ou ocorrência, natural ou causado por ação humana, que pode afetar, ou ser relevante para uma missão Frontex ou para a sua imagem, ou para a segurança dos participantes na missão. Inclui violações dos direitos fundamentais, do direito da UE, da legislação internacional em matéria de acesso à proteção internacional e do Código de Conduta da Frontex. Os relatórios de incidentes graves são recolhidos e analisados por um Centro de Situação da Frontex.

[2] O artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001 dispõe: « 1. *As instituições recusam o acesso a um documento cuja divulgação possa prejudicar a proteção de:*



...

B) A vida privada e a integridade do indivíduo, nomeadamente em conformidade com a legislação comunitária relativa à proteção dos dados pessoais.»

[3] Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO L 145, p. 43).

[4] O artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 dispõe: « 2. As instituições recusam o acesso a um documento cuja divulgação possa prejudicar a proteção de:

...

- os objetivos das inspeções, investigações e auditorias, a menos que exista um interesse público superior na divulgação.

[5] O artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 dispõe: « 1. As instituições recusam o acesso a um documento cuja divulgação possa prejudicar a proteção de:

a) O interesse público no que diz respeito:

— segurança pública,

...»

[6] Para mais informações sobre os antecedentes da queixa, os argumentos das partes e o inquérito do Provedor de Justiça, consultar o texto integral da proposta de solução do Provedor de Justiça, disponível em:

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

[7] Ao abrir o inquérito, a Provedora de Justiça informou a Frontex de que, durante a inspeção, a sua equipa de inquérito desejava ouvir a Frontex sobre as seguintes questões:

« 1. Como é que a Frontex desempenha a sua missão de identificar os documentos abrangidos por um pedido de acesso a documentos?

2. Na sua mensagem de correio eletrónico de 28 de outubro de 2016 dirigida ao queixoso, a Frontex declarou que «questões técnicas relacionadas com o [seu] sistema de pesquisa» levaram à não identificação de vários documentos. Quais foram estas questões técnicas e o que fez a Frontex para resolvê-las? ».

[8] Artigo 1.º, alínea a), do Regulamento n.º 1049/2001. O Regulamento n.º 1049/2001 é



aplicável à Frontex por força do artigo 74.º do Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho, JO 2016, L 251, p. 1.

[9] Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de dezembro de 2007, *Suécia/Comissão*, C-64/05 P, ECLI:EU:C:2007:802, n.º 66, e acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de fevereiro de 2007, *Sison/Conselho*, C-266/05 P, ECLI:EU:C:2007:75, n.º 63.

[10] Acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de dezembro de 2001, *Conselho / Hatala*, C-353/99 P, ECLI:EU:C:2001:661, n.º 28.

[11] Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de outubro de 2013, *Conselho/Access Info Europe*, C-280/11 P, ECLI:EU:C:2013:671, n.º 11.

[12] Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

[13] O Provedor de Justiça observou que, no final do relatório não numerado sobre incidentes graves, datado de 24 de novembro de 2014 [2015], foi declarado que «a *polícia de fronteiras búlgara não prosseguirá as investigações*.» O Provedor de Justiça considerou que, a menos que outro organismo estivesse também a realizar investigações sobre o incidente comunicado no presente relatório de incidentes graves, a Frontex não tinha o direito de invocar a exceção à divulgação prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 para recusar a divulgação das partes ocultadas deste documento. Por conseguinte, a menos que a Frontex pudesse identificar outra exceção à divulgação que era aplicável a este documento no momento em que recusou a divulgação das partes ocultadas, era obrigada a conceder ao queixoso o pleno acesso ao mesmo.

[14] Ver também o projeto de recomendação do Provedor de Justiça no processo 257/2013/OV, ponto 41: «... *não é suficiente afirmar que estava em curso um inquérito no momento relevante. É igualmente necessário determinar se a divulgação dos documentos solicitados prejudicaria, tendo em conta o seu conteúdo específico, o objetivo do inquérito em curso.*»

[15] Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

[16] Ver acórdão do Tribunal Geral de 26 de abril de 2005, *Sison/Conselho*, T-110/03, T-150/03 e T-405/03, ECLI:EU:T:2005:143, n.os 46 e 47 (referido no recurso C-266/05 P); e acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de julho de 2014, *Conselho/T Veld*, C-350/12 P, ECLI:EU:C:2014:2039, n.º 63.



[17] V. *acórdão Conselho/t Veld* , C-350/12 P, já referido, ECLI:EU:C:2014:2039, n.os 52 e 64.