

De vertaling van deze pagina is automatisch geproduceerd met behulp van machinevertaling [\[Link\]](#). Machinevertalingen kunnen fouten bevatten die de duidelijkheid en nauwkeurigheid van de informatie kunnen schaden; de Ombudsman kan niet aansprakelijk worden gehouden voor eventuele afwijkingen. Voor de grootste mate van betrouwbaarheid en rechtszekerheid wordt verwezen naar de bronversie in het Engels (klik op de link hierboven). Meer informatie vindt u in ons [taal- en vertaalbeleid \[Link\]](#).

Besluit in zaak 2273/2019/MIG betreffende het openbaar register van documenten van het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex)

Besluiten

Zaak 2273/2019/MIG - Geopend op 12/03/2020 - Besluit over 03/02/2021 - Betrokken instellingen Europees Grens- en kustwachtagentschap (Geen wanbeheer vastgesteld) | Europees Grens- en kustwachtagentschap (Oplossing bereikt) |

De zaak betrof het openbaar register van documenten van het Europese Grens- en kustwachtagentschap (Frontex). Klager nam contact op met Frontex en voerde aan dat zijn register van documenten niet voldeed aan de EU-voorschriften betreffende de toegang van het publiek tot documenten, en dat Frontex geen informatie over gevoelige documenten had opgenomen in zijn jaarverslagen over de toegang van het publiek tot documenten. Klager maakte ook bezwaar tegen het beleid van Frontex volgens welke niet-EU-ingezetenen onder normale omstandigheden niet het recht hebben te verzoeken om toegang van het publiek tot documenten. Frontex antwoordde klager, maar deed geen toezeggingen om wijzigingen aan te brengen.

De Ombudsvrouw prees eerdere inspanningen van Frontex om een register van documenten op te zetten en nam kennis van de onderscheidende kenmerken ervan, maar constateerde tevens dat het voor verbetering vatbaar was. Zij stelde dan ook voor dat Frontex zijn register zou bijwerken volgens bepaalde beginselen. Daarnaast stelde zij voor dat Frontex het aantal gevoelige documenten waarover het agentschap beschikt en die niet in het register zijn opgenomen, publiceert, krachtens de voorschriften die van toepassing zijn.

Frontex stemde in met het voorstel van de Ombudsvrouw en zette een aantal stappen uiteen die het van plan is te nemen om op korte, middellange en lange termijn uitvoering te geven aan het voorstel. De Ombudsvrouw was ingenomen met het besluit van Frontex om haar voorstel voor een oplossing te aanvaarden en sloot het onderzoek af, aangezien zij ook geen wanbeheer had vastgesteld met betrekking tot de behandeling van verzoeken om toegang van



niet-EU-ingezetenen.

Achtergrond van de klacht

1. De EU-regels inzake de toegang van het publiek tot documenten [1] verplichten de EU-instellingen om een register van openbaar toegankelijke documenten bij te houden en verslag uit te brengen over de toegang van het publiek tot documenten [2] .
2. Klager, een non-profitorganisatie, was van mening dat het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) zijn verplichtingen uit hoofde van deze regels niet nakomt. Zij heeft contact opgenomen met Frontex en verzocht i) een openbaar register van documenten op te zetten, ii) informatie over gevoelige documenten op te nemen in zijn jaarverslagen over de toegang van het publiek, en iii) verzoeken om toegang van het publiek tot documenten ook te aanvaarden van niet-EU-burgers die niet in de EU verblijven (met name asielzoekers of vluchtelingen die getroffen zijn door de activiteiten van Frontex).
3. Frontex heeft opmerkingen gemaakt over de aan de orde gestelde kwesties en de klager gerustgesteld dat het zijn werkmethoden regelmatig beoordeelt. Zij heeft zich er echter niet toe verbonden wijzigingen aan te brengen.
4. In december 2019 wendde klager zich tot de Ombudsman.
5. In de loop van het onderzoek heeft het onderzoeksteam van de Ombudsman een ontmoeting gehad met vertegenwoordigers van Frontex om de door klager aan de orde gestelde kwesties te bespreken. De Ombudsman heeft vervolgens een voorstel gedaan voor een oplossing voor de eerste twee aspecten van de klacht.

Register van documenten

Voorstel van de Ombudsman voor een oplossing

6. De Ombudsman nam nota van de eerdere inspanningen van Frontex om een register van documenten op te zetten en van de specifieke kenmerken van het agentschap. Zij was echter van mening dat de EU-instellingen bepaalde beginselen moeten toepassen op hun registers van documenten, om goede administratieve praktijken te waarborgen en dat hun register toereikend is.
7. Ten eerste was de Ombudsman van mening dat het register gebruiksvriendelijk moest zijn. Het moet voor individuen zo gemakkelijk mogelijk zijn om door het register te navigeren en specifieke documenten te identificeren die zij mogelijk willen raadplegen. Dit omvat het hebben van een speciale webpagina voor het register.



8. Ten tweede was de Ombudsman van mening dat het register volledig moest zijn, wat betekent dat alle documenten betreffende de kernactiviteiten van de instelling afzonderlijk moeten worden geregistreerd. Bovendien moet het register ten minste verwijzen naar het bestaan van andere soorten documenten die niet in de lijst zijn opgenomen. Dit betekent ook dat geen documenten automatisch uit het register mogen worden uitgesloten.

9. Ten derde was de Ombudsman van oordeel dat het register tijdig moest worden bijgehouden, wat zeer regelmatig moet worden bijgewerkt.

10. De Ombudsman deed daarom het volgende voorstel voor een oplossing:

Frontex moet zijn register van documenten actualiseren, rekening houdend met de beginselen van goede administratieve praktijken in het voorstel voor een oplossing [3] .

11. In het licht van het voorstel van de Ombudsman heeft Frontex een aantal stappen uiteengezet die het voornemens is te nemen om het voorstel op korte, middellange en lange termijn uit te voeren [4] .

12. Frontex streeft ernaar de balans op te maken van alle belangrijke documenten waarover het beschikt, om uiterlijk eind februari 2021 een speciaal register met webpagina's van documenten te ontwikkelen en feedback van andere EU-agentschappen te verzamelen.

13. In de loop van 2021 is Frontex van plan te beslissen welke documenten of categorieën documenten in zijn register moeten worden opgenomen, een zoekmachine voor zijn register te ontwikkelen en een systeem in te voeren om de gestructureerde en systematische registratie van documenten in het register mogelijk te maken.

14. Frontex zei ook dat het binnenkort overschakelt naar een nieuw documentbeheersysteem, dat de registratie en publicatie van documenten in zijn openbaar register zal vergemakkelijken. Dit omvat documenten die Frontex openbaar maakt in antwoord op verzoeken om toegang van het publiek, die het in de toekomst proactief beschikbaar zal maken.

15. Klager was ingenomen met het voorstel van de Ombudsman en het antwoord van Frontex, en benadrukte het belang van een volledig register van documenten, gezien het doel het recht van het publiek op toegang tot documenten te vergemakkelijken. Klager riep Frontex ook op om een brede en niet-beperkende aanpak te hanteren voor de proactieve publicatie van documenten.

Beoordeling van de Ombudsman na het voorstel voor een oplossing

16. De Ombudsman is van mening dat Frontex haar voorstel voor een oplossing heeft opgevolgd door duidelijke stappen te zetten om een goed register van documenten op te zetten,



met inbegrip van een indicatief tijdschema.

17. De Ombudsman is ingenomen met het positieve antwoord van Frontex op haar oplossing en is van mening dat dit aspect van de klacht is opgelost.

Aantal gevoelige documenten

Voorstel van de Ombudsman voor een oplossing

18. De Ombudsman constateerde dat Frontex wettelijk verplicht is jaarlijks verslag uit te brengen over het aantal gevoelige documenten dat niet in zijn register van documenten is opgenomen [5]. Zij merkte op dat Frontex dit nummer niet heeft opgenomen in zijn meest recente verslag over het jaar 2019.

19. De Ombudsman deed daarom het volgende voorstel voor een oplossing:

Frontex moet in de toekomst, en voor zover mogelijk voor 2019, het aantal gevoelige documenten publiceren dat niet in zijn register van documenten is opgenomen.

20. In zijn antwoord verklaarde Frontex dat het in zijn aanstaande geconsolideerde jaarlijkse activiteitenverslag van 2020 het aantal gevoelige documenten dat niet in zijn register is opgenomen, zal publiceren. Frontex beloofde ook het desbetreffende nummer voor het jaar 2019 op zijn website te publiceren.

Beoordeling van de Ombudsman na het voorstel voor een oplossing

21. De Ombudsman is van mening dat Frontex haar voorstel voor een oplossing heeft opgevolgd door zich ertoe te verbinden het aantal gevoelige documenten dat niet in zijn register van documenten is opgenomen, te publiceren.

22. De Ombudsman is ingenomen met het positieve antwoord van Frontex op haar oplossing en is van mening dat dit aspect van de klacht is opgelost.

Recht van niet-EU-ingezetenen om toegang tot documenten te vragen

Aan de Ombudsman voorgelegde argumenten

23. De klager voerde aan dat Frontex in de regel en niet als uitzondering verzoeken om



toegang van het publiek tot documenten van personen die niet in het gebied EU/Schengen wonen, moet aanvaarden, aangezien zij het zwaarst worden getroffen door de besluiten/acties van Frontex. Frontex moet het voorbeeld volgen van andere EU-agentschappen, zoals Europol, die geen onderscheid maken tussen ingezetenen en niet-ingezetenen bij de behandeling van verzoeken om toegang van het publiek. [6] De klager voegde eraan toe dat Frontex geen beleid heeft dat de basis legt om te bepalen of verzoeken van niet-ingezetenen ontvankelijk zijn. Bijgevolg dreigen besluiten over dergelijke verzoeken arbitrair te zijn en ondoorzichtig te zijn.

24. Frontex voerde aan dat de EU-regels inzake de toegang van het publiek tot documenten weliswaar EU-instellingen in staat stellen toegangsverzoeken van niet-EU-ingezetenen te aanvaarden, maar dat dit niet verplicht is. Een instelling hoeft dus niet te rechtvaardigen waarom zij van deze optie geen gebruik maakt.

25. Frontex voegde eraan toe dat het weinig verzoeken om toegang van het publiek ontvangt van niet-EU-landen en dat het altijd de gegrondheid van dergelijke verzoeken beoordeelt.

Beoordeling van de Ombudsman

26. Volgens de EU-regels inzake de toegang van het publiek tot documenten heeft elke EU-burger en elke persoon die in een lidstaat verblijft, het recht om toegang van het publiek te vragen tot een document dat in het bezit is van een EU-instelling. [7] Bovendien „*kunnen de instellingen*” toegang verlenen tot documenten aan personen die niet in de EU verblijven [8] .

27. Dit betekent dat de EU-instellingen niet verplicht zijn verzoeken om toegang van het publiek tot documenten van niet-EU-burgers die buiten de EU verblijven, te aanvaarden. Het is veeleer aan elke instelling van de Unie om te beslissen of het recht om toegang van het publiek tot dergelijke personen te verzoeken, wordt uitgebreid.

28. Volgens de uitvoeringsvoorschriften van Frontex inzake toegang van het publiek kan Frontex „*bij besluit van geval tot geval*” toegang verlenen tot documenten ook aan niet-EU-ingezetenen. [9] Bij de uitoefening van zijn discretionaire bevoegdheid heeft Frontex besloten het recht op toegang van het publiek tot de documenten waarover het beschikt per geval uit te breiden tot niet-EU-ingezetenen.

29. Hoewel het prijzenswaardig is dat sommige andere EU-instellingen in het algemeen verzoeken om toegang van het publiek van niet-EU-landen aanvaarden, is er geen wettelijke verplichting om dit te doen. Elke instelling oefent haar beoordelingsbevoegdheid individueel en onafhankelijk uit, en dus op de wijze die zij passend acht. Frontex is derhalve gerechtvaardigd om per geval te beslissen of zij toegangsverzoeken van niet-EU-ingezetenen moet aanvaarden. Zijn verklaring dat zij weinig verzoeken om toegang van het publiek ontvangt van derde landen en dat zij altijd de gegrondheid van dergelijke verzoeken beoordeelt, lijkt een redelijke aanpak.

Conclusies



Op basis van het onderzoek sluit de Ombudsman deze zaak af met de volgende conclusies:

Het Europees Grens- en kustwachtagentschap heeft het voorstel van de Ombudsman voor een oplossing om zijn openbaar register van documenten bij te werken en het aantal gevoelige documenten dat niet in zijn register is opgenomen, aanvaard.

Er was geen sprake van wanbeheer door Frontex in de manier waarop het omgaat met verzoeken om toegang van niet-EU-burgers die niet in de EU verblijven, in die zin dat het dergelijke verzoeken per geval behandelt.

De klager en Frontex zullen van dit besluit in kennis worden gesteld .

Emily O'Reilly Europese Ombudsman

Straatsburg, 03/02/2021

[1] Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot het Europees Parlement, de Raad en de Commissie

documenten:

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

van toepassing op Frontex overeenkomstig artikel 114, lid 1, van Verordening (EU) 2019/1896 betreffende de Europese grens en

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

[2] Overeenkomstig de artikelen 11 en 17 van Verordening 1049/2001.

[3] De volledige tekst van het voorstel van de Ombudsman voor een oplossing is beschikbaar op: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/solution/en/137293> [Link].

[4] De volledige tekst van het antwoord van Frontex op het voorstel van de Ombudsman voor een oplossing is beschikbaar op:

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

[5] Artikel 17, lid 1, van Verordening 1049/2001. Zie ook Besluit nr. 25/2016 van de raad van bestuur

vaststelling van praktische regelingen met betrekking tot de toegang van het publiek tot de



documenten waarover Frontex beschikt, beschikbaar op:

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

[6] Klager benadrukte de uitvoeringsvoorschriften van Europol die bepalen dat niet-EU-ingezetenen „*onder dezelfde voorwaarden toegang hebben tot Europol-documenten*”. Zie artikel 2 van het besluit van de raad van bestuur van Europol tot vaststelling van de regels voor de toepassing van Verordening 1049/2001 met betrekking tot Europol-documenten, beschikbaar op:

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

[7] Artikel 2, lid 1, van Verordening 1049/2001. (Het recht op toegang van het publiek geldt ook voor rechtspersonen, zoals ondernemingen of maatschappelijke organisaties die hun statutaire zetel in een lidstaat hebben.)

[8] Artikel 2, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1049/2001.

[9] Artikel 3, lid 2, van Besluit nr. 25/2016 van de raad van bestuur.