Europeiska ombudsmannen

Den här sidan har genererats genom maskinöversättning [Länk]. *Maskinöversättningar kan innehålla fel som riskerar att minska tydligheten och exaktheten. Ombudsmannen frånsäger sig allt ansvar för eventuella avvikelser. För den mest tillförlitliga informationen och rättssäkerheten hänvisas till källversionen i engelska via länken ovan. För mer information, se vår* språk- och översättningspolicy [Länk].

Beslut om hur Europeiska kommissionen hanterade en begäran från sina representanter i Grekland om allmänhetens tillgång till de e-postmeddelanden som rörde migrationssituationen i två hotspot-områden (ärende 211/2022/TM)

Beslut
Ärende 211/2022/TM - **Undersökning inledd den** 11/02/2022 - **Beslut den** 28/06/2022 - **Berörda institutioner** Europeiska kommissionen (Inga ytterligare undersökningar motiverade)
|

Klaganden begärde att Europeiska kommissionen skulle lämna ut de e-postmeddelanden från dess representanter i Grekland som rörde migrationssituationen i två hotspot-områden. Baserat på dessa e-postmeddelanden och annan information utarbetar kommissionen ”dagliga rapporter” och ”rapporter om migrationshantering”. Som svar på klagandens begäran gav kommissionen omfattande tillgång till de dagliga rapporterna och rapporterna om migrationshantering, men lyckades inte identifiera de e-postmeddelanden från representanterna på plats som begäran avsåg.

Under undersökningen förklarade kommissionen att den inte ansåg att e-postmeddelandena i fråga utgjorde ”handlingar” i den mening som avses i EU-lagstiftningen om allmänhetens tillgång till handlingar. Kommissionen ansåg inte heller att e-postmeddelandena uppfyllde kriterierna för registrering i dess dokumenthanteringssystem. Kommissionen bekräftade också att de e-postmeddelanden som klaganden begärt ut inte längre finns kvar eftersom de raderats i enlighet med gällande datalagringspolicy.

Eftersom de e-postmeddelanden som klaganden begärde ut utgjorde ”handlingar” i den mening som avses i EU-lagstiftningen om allmänhetens tillgång till handlingar borde kommissionen ha identifierat e-postmeddelandena och bedömt huruvida allmänheten kunde beviljas tillgång till de handlingar som fortfarande fanns kvar vid tidpunkten för begäran om tillgång. Att kommissionen inte gjort detta utgjorde ett administrativt missförhållande.

Eftersom kommissionen meddelat ombudsmannen att handlingarna inte längre finns kvar vore det inte meningsfullt att rekommendera att kommissionen nu identifierar och bedömer dem, och det är inte motiverat att göra ytterligare undersökningar i frågan.

Ombudsmannen uppmanar kommissionen att identifiera och bedöma alla handlingar som kan bli föremål för framtida begäranden i enlighet med EU:s lagstiftning om tillgång till handlingar och mot bakgrund av hennes slutsatser i detta ärende.

Bakgrund till klagomålet

1. För att underlätta samordningen mellan EU och medlemsstaterna i frontlinjen vid EU:s yttre gränser som svar på det ökade migrationstrycket har Europeiska kommissionen infört så kallade hotspots. Mottagningscentrum: anläggningar som inrättats vid EU:s yttre gräns i Grekland och Italien för första mottagande, identifiering och registrering av asylsökande och andra migranter som kommer till EU sjövägen.

2. Kommissionens företrädare, som är EU-anställda, befinner sig på plats i hotpotsen. De ger regelbundet kommissionen uppdateringar om situationen på plats. Dessa uppdateringar skickas i form av e-post. På grundval av dessa uppdateringar och annan information utarbetar kommissionen dagliga rapporter och rapporter om migrationshantering, som därefter registreras i dess dokumenthanteringssystem.

3. I juni 2021 bad klaganden, som är forskare i migrationsfrågor, kommissionen om allmänhetens tillgång [1] , *bland annat* till *”de tekniska och detaljerade rapporter som utarbetats av EU-kommissionens företrädare om de [grekiska] öarna”* som mottogs under januari månad för åren 2018–2021.

4. I juli 2021 svarade kommissionen att den hade” *identifierat dagliga rapporter som konsoliderar rapporterna från alla EU-kommissionens företrädare på hotspot-öar och ger mer kortfattad information om den politiska utvecklingen än de tekniska och detaljerade rapporter som utarbetats av EU-kommissionens företrädare på öarna.”* Kommissionen identifierade 38 dokument. Den gav bred tillgång till 16 dagliga rapporter, redigerade endast begränsade personuppgifter [2] och full tillgång till de återstående dokumenten – migrationshanteringsrapporterna.

5. Klaganden var missnöjd med att kommissionen beslutade att undanta ” *tekniska och detaljerade rapporter* ” från kommissionens företrädare i mottagningscentrumen från hans begäran. Han bad därför kommissionen att se över sitt beslut och att överväga ” *hela skalan av alla ”tekniska och detaljerade rapporter” som den har* ” i syfte att fullständigt lämna ut uppgifter (genom att göra en bekräftande ansökan).

6. Efter översynen förklarade kommissionen att enligt sina regler för dokumenthantering registreras ett dokument i sitt interna registerhanteringssystem om det i) innehåller viktig information som inte är kortlivad och/eller ii) kan kräva en åtgärd eller uppföljning av kommissionen. Kommissionen uppgav att de rapporter som klaganden begärde, som skickadesi form av e-postmeddelanden, var *"kortlivade"* och av *"mycket teknisk karaktär".* All information från sådana rapporter som var *"viktig och anmärkningsvärd"* konsoliderades i de dagliga rapporterna och rapporterna om migrationshantering, som registrerades och lämnades ut till klaganden. Kommissionen drog *slutsatsen att "eftersom Europeiska kommissionen inte innehar några andra handlingar som omfattas av din ansökan kan den inte uppfylla din begäran* ".

7. I januari 2022 vände sig klaganden till ombudsmannen.

Utredningen

8. Ombudsmannen inledde en undersökning av kommissionens vägran att ge allmänheten tillgång till de aktuella e-postmeddelandena, det vill säga de " *tekniska och detaljerade rapporterna* " från företrädare för Europeiska kommissionen i de grekiska mottagningscentrumen för den period som anges i klagandens begäran om tillgång.

9. Under undersökningens gång träffade ombudsmannens undersökningsgrupp företrädare från kommissionen för att få ytterligare information om ärendet. Utredningsgruppen upprättade en mötesrapport som den delade med klaganden och mottog därefter klagandens synpunkter på denna rapport. Ombudsmannens undersökningsgrupp granskade också ett urval av nyare e-postmeddelanden från kommissionens företrädare i de grekiska mottagningscentrumen och motsvarande rapporter om migrationshantering för februari 2022.

Argument som läggs fram för ombudsmannen

10. Vid mötet med ombudsmannens undersökningsgrupp förklarade kommissionens företrädare att kommissionen inte **angav** att de e-postmeddelanden som klaganden begärde omfattades av begäran om tillgång, eftersom den inte ansåg att dessa e-postmeddelanden var ”handlingar” i den mening som avses i EU:s lagstiftning om allmänhetens tillgång till handlingar (förordning 1049/2001). Kommissionen ansåg inte heller att dessa e-postmeddelanden uppfyllde kommissionens kriterier för registrering av dokument i sitt dokumenthanteringssystem.

11. Kommissionen ansåg snarare att de aktuella e-postmeddelandena var kortvariga, och uppgifterna i dem utgjorde ”råmaterial” som fortfarande kräver kontroll och dubbelkontroll. De dagliga rapporterna och de rapporter om migrationshantering som lämnats till klaganden är konsoliderade, verifierade och dubbelkontrollerade versioner av informationen i e-postmeddelandena. E-posten innehåller också trivial information. Med tanke på innehållet i migrationshanteringsrapporterna har informationen i e-postmeddelandena inget mervärde för allmänheten.

12. Kommissionens företrädare klargjorde vidare att eftersom de begärda e-postmeddelandena inte uppfyller kommissionens kriterier för registrering i dess dokumenthanteringssystem raderades de automatiskt när lagringsperioden löpte ut (sex månader).

13. Klaganden hävdade att e-postmeddelandena är ”handlingar” i den mening som avses i förordning (EG) nr 1049/2001 [3] . Han anser att e-postmeddelandena utgör regelbundna uppdateringar av situationen i mottagningscentrumen i Grekland och ett *”strukturerat, formaliserat kommunikations- och informationsutbyte”* mellan kommissionens företrädare i mottagningscentrumen och huvudkontoret. Klaganden ifrågasatte därför kommissionens bedömning att de innehåller triviala uppgifter.

14. Klaganden ansåg vidare att vissa av uppgifterna i e-postmeddelandena kan behöva kontrolleras och dubbelkontrolleras inte övertygande. Detta skulle innebära att ett stort antal handlingar (t.ex. utkast till och förberedande handlingar, mötesprotokoll) skulle falla utanför tillämpningsområdet för förordning 1049/2001, vilket i onödan skulle begränsa allmänhetens rätt till tillgång till handlingar. Dessutom ansåg klaganden att sökandena *”har kapacitet att förvissa sig om att vissa av uppgifterna i e-postmeddelandena var ofullständiga, preliminära eller till och med oriktiga i sak.”*

15. Klaganden ansåg också att det till sin natur är högst sannolikt att de aktuella e-postmeddelandena kommer att kräva en uppföljning av kommissionen. Han anser att det faktum att de ligger till grund för de konsoliderade dagliga rapporterna och rapporterna om migrationshantering stöder denna uppfattning. Klaganden tillade att eftersom e-postmeddelandenna avser en viktig fråga av allmänt intresse bör de *”skapa en integrerad del av det institutionella registret […]”.*

Ombudsmannens bedömning

16. Förordning (EG) nr 1049/2001 är tillämplig på alla handlingar som innehas av en EU-institution, *det vill säga ”handlingar som upprättats eller mottagits och som den förfogar över inom Europeiska unionens alla verksamhetsområden ”* [4] . Enligt den förordningen är en handling *”allt innehåll oavsett medium (på papper eller lagrat i elektronisk form eller som ljud-, bild- eller audiovisuell inspelning) som rör politik, verksamhet och beslut inom institutionens ansvarsområde [* 5] .

17. Av ordalydelsen i förordning 1049/2001 framgår att det, för att en handling ska omfattas av dess tillämpningsområde, saknar betydelse huruvida den har registrerats i institutionens system för hantering av handlingar. Det viktiga är dokumentets innehåll och om det rör sig om *”politik, verksamhet och beslut”* som institutionen ansvarar för.

18. Huruvida handlingen därefter registreras i den berörda institutionens system för hantering av handlingar är, enligt lag, inte relevant för definitionen av en ”handling” i förordningen. Registrering av en handling är en *följd* av att det finns en handling och inte en *förutsättning* för dess existens.

19. Ombudsmannen noterar att hennes undersökningsgrupp inte kunde granska e-postmeddelandena i fråga, eftersom kommissionen bekräftade att de inte längre existerar. Utredningsgruppen granskade dock ett urval av nyare e-postmeddelanden från kommissionens företrädare på öarna i de grekiska mottagningscentrumen och motsvarande rapporter om migrationshantering för februari 2022.

20. På grundval av granskningen av dessa nyare e-postmeddelanden (som ombudsmannen förstår innehåller innehåll som är jämförbart med innehållet i de begärda e-postmeddelandena) och kommissionens beskrivning av innehållet i e-postmeddelandena i sitt bekräftande beslut och i mötet med ombudsmannens undersökningsgrupp, är det rimligt att anta att innehållet i de begärda e-postmeddelandena avser den *politik, verksamhet och beslut* som kommissionen ansvarar för. Ombudsmannen anser därför att de aktuella e-postmeddelandena utgör ”handlingar” i den mening som avses i förordning 1049/2001. Följaktligen bör kommissionen, i enlighet med den förordningen, ha identifierat och bedömt alla sådana e-postmeddelanden som den förfogar över, förutsatt att de omfattas av den tidsmässiga tillämpningsområdet för begäran om tillgång.

21. Förordning 1049/2001 är dock inte tillämplig på handlingar som inte *längre* innehas av en institution, till exempel på grund av att de har strukits. Begäran om åtkomst gällde e-postmeddelanden som mottagits under januari månad för åren 2018–2021.

22. Kommissionen har en policy för lagring av handlingar som innebär att dokument som inte är permanent registrerade automatiskt raderas från e-postkonton efter sex månader. Detta innebär att lagringstiden för de e-postmeddelanden som mottagits under januari månad för åren 2018–2020 redan hade löpt ut vid tidpunkten för den ursprungliga ansökan. Lagringsperioden för de e-postmeddelanden som mottagits under januari 2021 löpte ut i augusti 2021.

23. Enligt EU:s rättspraxis är unionsinstitutionerna skyldiga att upprätta och bevara handlingar som rör deras verksamhet och att göra detta så långt det är möjligt och på ett icke godtyckligt och förutsägbart sätt [6] .

24. Ombudsmannen har förklarat att en EU-institution, ett EU-organ eller en EU-byrå i allmänhet inte bör radera en handling som är föremål för en begäran om allmänhetens tillgång förrän förfarandet för att bestrida en vägran att bevilja tillgång har slutförts. Att ha det aktuella dokumentet gör det möjligt att göra en ordentlig omprövning av vägran, bland annat av Europeiska ombudsmannen och/eller EU-domstolen.

25. I det här fallet var detta inte gjort. Om kommissionen hade identifierat handlingarna kort efter det att den ursprungliga begäran om tillgång gjordes, skulle den ha kunnat undersöka om allmänhetens tillgång till e-postmeddelanden från januari 2021 kunde beviljas. Den kunde också ha säkerställt att e-postmeddelandena inte raderades förrän förfarandet för att bestrida en vägran att bevilja tillgång hade slutförts. Det faktum att kommissionen inte gjorde detta utgjorde administrativa missförhållanden.

26. Eftersom handlingarna i fråga inte längre finns skulle en rekommendation om att kommissionen nu ska identifiera och bedöma de begärda e-postmeddelandena inte tjäna något användbart syfte och eventuella ytterligare undersökningar av ärendet är inte motiverade.

27. Ombudsmannen noterar att klaganden i sina synpunkter på mötesrapporten uttryckte sin önskan om att få tillgång till e-postmeddelanden från kommissionens företrädare på mottagningscentrumen under de senaste sex månaderna. Den klagande kan således lämna in en ny begäran till kommissionen om detta. Ombudsmannen uppmanar kommissionen att identifiera och bedöma alla handlingar som omfattas av en sådan potentiell ny begäran i enlighet med förordning 1049/2001 och mot bakgrund av hennes slutsatser ovan.

Slutsats

På grundval av undersökningen avslutar ombudsmannen detta ärende med följande slutsats:

Eftersom de e-postmeddelanden som klaganden begärde var ”handlingar” i den mening som avses i förordning (EG) nr 1049/2001 borde kommissionen ha identifierat och bedömt om allmänhetens tillgång till handlingarna från januari 2021 kunde beviljas. Det faktum att kommissionen inte gjorde detta utgjorde administrativa missförhållanden.

Eftersom kommissionen informerade ombudsmannen om att handlingarna i fråga inte längre finns, skulle en rekommendation om att kommissionen nu ska identifiera och bedöma dem inte tjäna något användbart syfte och ytterligare undersökningar av ärendet är inte motiverade.

Ombudsmannen uppmanar kommissionen att identifiera och bedöma alla handlingar som omfattas av en framtida begäran i enlighet med förordning 1049/2001 och mot bakgrund av hennes slutsatser i detta ärende.

Den klagande och Europeiska kommissionen kommer att informeras om detta beslut **.**

Emily O’Reilly

Europeiska ombudsmannen

Strasbourg den 28 juni 2022

[1] Enligt förordning 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentet, rådet och

kommissionen

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

[2] I enlighet med artikel 4.1 b i förordning 1049/2001.

[3] Till stöd för sin åsikt hänvisade klaganden till ombudsmannens beslut i ärende 1050/2018/DL: https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/127386 [Länk]

[4] Artikel 2.3 i förordning 1049/2001.

[5] Artikel 3 a i förordning 1049/2001.

[6] Se förstainstansrättens dom av den 26 april 2007, *WWF/Europeiska unionens råd,* punkt 61:

https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=61308&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=
[Länk].