

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 i ärende 1616/2016/MDC om Frontex påstådda underlåtenhet att offentliggöra rapporter om allvarliga incidenter avseende Frontex eller gemensamma insatser i Bulgarien

Beslut

Ärende 1616/2016/MDC - **Undersökning inledd den** 15/12/2016 - **Beslut den** 17/11/2017 - **Berörda institutioner** Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Uppnådd lösning) |

Ärendet gällde handläggningen av en begäran från en journalist om allmänhetens tillgång till alla rapporter om allvarliga incidenter som rör Frontex (Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån) insatser som ägde rum i Bulgarien inom en viss tid. Frontex gav honom delvis tillgång till 21 rapporter om allvarliga incidenter som rör en gemensam Frontex insats. När klaganden påpekade att det var sannolikt att det fanns fler allvarliga incidentrapporter, eftersom Frontex genomförde mer än en gemensam insats som omfattade Bulgarien mellan 2015 och 2016, gav Frontex honom partiell tillgång till två rapporter om allvarliga incidenter som hade utelämnats oavsiktligt. Klaganden var dock medveten om ytterligare händelser som han inte hade fått några rapporter om allvarliga incidenter. Efter att ha informerat Frontex om detta gav Frontex honom partiell tillgång till ytterligare fem rapporter om allvarliga incidenter.

Klaganden hävdade att i) Frontex konsekvent underlåter att identifiera förekomsten av alla rapporter om allvarliga incidenter som den förfogar över avseende Frontex eller gemensamma insatser i Bulgarien, och ii) Frontex redigerar rapporterna om allvarliga incidenter på ett sätt som inte är förenligt med de undantag som anges i förordning 1049/2001 om allmänhetens tillgång till handlingar som innehas av EU-institutionerna.

Ombudsmannen undersökte frågorna, genomförde en inspektion och lade fram ett antal förslag till Frontex för en lösning som den godtog.

Ombudsmannen avslutade undersökningen eftersom hon ansåg att en lösning hade hittats.



Bakgrund till klagomålet

1. Den klagande är en journalist som under några år har skrivit om EU:s gränsfrågor och i synnerhet om Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns (Frontex) arbete.
2. Den 27 september 2016 bad han Frontex att ge honom tillgång till alla rapporter om allvarliga incidenter som rör Frontex insatser eller gemensamma insatser som ägde rum i Bulgarien mellan den 1 januari 2015 och den 30 september 2016 [1] .
3. **Frontex** myndighet för allmänhetens tillgång till handlingar svarade klaganden den 18 oktober 2016 genom att ge honom delvis tillgång till 21 rapporter om allvarliga incidenter som rör en gemensam Frontex insats med titeln "Flexibel operativ verksamhet".
4. Klaganden informerade därefter Frontex om att Frontex hade mer än en gemensam insats i Bulgarien under 2015 och 2016. Han frågade därför om det fanns fler allvarliga incidentrapporter, till exempel rörande den gemensamma operationen "Poseidon Land".
5. **Frontex** byrå för allmänhetens tillgång till handlingar svarade den 24 oktober 2016. Den uppgav att två allvarliga incidentrapporter hade utelämnats oavsiktligt. Den beviljade honom delvis tillgång till dessa rapporter den 28 oktober 2016.
6. Den 24 oktober 2016 informerade klaganden Frontex om att en presstjänsteman från Frontex hade informerat honom om tre fall av summariska utvisningar av flyktingar från Bulgarien och fyra fall av stöld från flyktingar av bulgarisk polis 2015. Han frågade varför han inte hade fått några allvarliga incidentrapporter för dessa händelser.
7. Den 26 oktober 2016 svarade Frontex att man hade hittat några fler rapporter om allvarliga incidenter och att han skulle få dem några dagar senare.
8. Den 28 oktober 2016 gav myndigheten för allmänhetens tillgång till handlingar delvis den klagande tillgång till ytterligare sju rapporter om allvarliga incidenter (inklusive de två som nämns i punkt 5 ovan) som handlade om kränkningar av de grundläggande rättigheterna och/eller överträdelser av Frontex uppförandekod.
9. Samma dag begärde klaganden en omprövning av hur hans begäran hade hanterats genom att lämna in en så kallad bekräftande ansökan. Han bad Frontex att motivera alla redigeringar som gjorts i rapporterna om allvarliga incidenter, varav många gällde rapportering av intervjuer med migranter. Han uppgav att Frontex vid andra tillfällen inte hade redigerat sådana intervjuer.
10. Klaganden lämnade in sitt klagomål till ombudsmannen strax efter att ha lämnat in sin bekräftande ansökan den 2 november 2016.
11. Den 22 november 2016 besvarade Frontex den bekräftande ansökan. Den bekräftade sitt ursprungliga beslut.



12. Frontex motiverade de olika redigeringarna av de handlingar som den lämnade ut på grundval av de undantag från utlämnande som föreskrivs i i) artikel 4.1 b [2] i förordning (EG) nr 1049/2001 [3] om behovet av att skydda den enskildes privatliv och integritet. II) Artikel 4.2 [4] tredje strecksatsen i förordning (EG) nr 1049/2001 om behovet av att skydda syftet med inspektioner, utredningar och revisioner. och iii) artikel 4.1 a [5] första strecksatsen i förordning (EG) nr 1049/2001 om behovet av att skydda den allmänna säkerheten [6] .

Utredningen

13. Ombudsmannen inledde en undersökning av följande aspekter av klagomålet: 1) Frontex konsekvent misslyckas med att identifiera förekomsten av alla rapporter om allvarliga incidenter som den förfogar över avseende Frontex eller gemensamma insatser i Bulgarien, 2) Frontex redigerar de rapporter om allvarliga incidenter som den identifierar på ett sätt som inte är förenligt med undantagen i förordning (EG) nr 1049/2001.

14. Ombudsmannens kontor genomförde en inspektion av Frontex ärendeakt i detta ärende och höll ett möte med Frontex (nedan kallat mötet/inspektionen) för att ge Frontex möjlighet att klargöra varför man inledningsvis inte hade identifierat några allvarliga incidentrapporter som omfattades av klagandens begäran om allmänhetens tillgång till handlingar [7] . Senare lade ombudsmannen fram ett förslag till en lösning till Frontex. När ombudsmannen föreslog lösningen tog han hänsyn till parternas argument och yttranden.

Underlåtenhet att identifiera allvarliga incidentrapporter

Ombudsmannens förslag till lösning

Upptäckten av fem relevanta allvarliga incidentrapporter

15. Under mötet/inspektionen, när ombudsmannens företrädare inspekterade handlingar på skärmen tillsammans med en företrädare för Frontex, som manuellt hämtade den ena handlingen efter den andra, upptäcktes att det fanns ytterligare fem rapporter om allvarliga incidenter som, trots att de omfattades av klagandens begäran om tillgång till handlingar, inte tidigare hade identifierats. Ombudsmannen föreslog att Frontex "till fullo eller, vid behov, delvis, delvis ska **lämna ut de rapporter om allvarliga incidenter som upptäcktes vid ombudsmannens möte/inspektion. Ett sådant utlämnande bör ske utan dröjsmål.**"

16. I sitt svar på ombudsmannens förslag till en lösning informerade Frontex ombudsmannen om att öppenhetskontoret den 2 juni 2017 avslöjade klaganden de fem rapporter om allvarliga incidenter som identifierats under mötet/inspektionen. Klaganden bekräftade mottagandet samma dag.

Brister i Frontex sökningar



17. Ombudsmannen noterade vikten av att ha ett omfattande registreringssystem som gör det möjligt att identifiera och hantera kränkningar av de grundläggande rättigheterna. Hon ansåg att Frontex har ett sådant system, men påpekade att allmänhetens förtroende för registreringssystemet är lika viktigt. Hon påpekade därför att för att undvika att ge ett felaktigt intryck (till exempel att Frontex föredrar att dölja kränkningar av de grundläggande rättigheterna snarare än att hantera dem) bör insynen i systemet garanteras.

18. Ombudsmannen påpekade att detta ärende hade belyst organisatoriska och tekniska brister i de sökningar som Frontex utför för att besvara förfrågningar om allmänhetens tillgång till handlingar som ger dem vissa utmaningar (till exempel fanns det inga särskilda handläggare för transparensärenden och it-verktyget där Frontex registrerar rapporter om allvarliga incidenter, det vill säga den gemensamma ansökan om rapportering av insatser som kallas "JORA", innehåller inte alternativet "sök med nyckelord", vilket innebär att varje insats som involverar Bulgarien måste sökas manuellt för att svara på klagandens begäran). I detta fall ledde ett något otillräckligt it-sökningssystem i kombination med mänskliga fel till att klaganden misstänkte att Frontex avsiktligt hade undanhållit honom handlingar. Ombudsmannen erkände de åtgärder som Frontex vidtagit för att förbättra sitt svar på förfrågningar om allmänhetens tillgång till handlingar (t.ex. genom att inrätta ett öppenhetsskontor). Hon påpekade dock att de brister som lyfts fram i detta ärende måste åtgärdas.

19. Ombudsmannen ansåg att möjligheten, som övervägdes av Frontex, att genomföra en "sök med nyckelord" var avgörande för att spara tid och minska risken för mänskliga fel. Ombudsmannen föreslog därför att Frontex skulle **"vidta åtgärder för att så snart som möjligt utveckla verktyg som möjliggör en smidigare identifiering av handlingar, t.ex. de verktyg som krävs för att genomföra en sökning med nyckelord inom JORA"**.

20. I sitt svar på ombudsmannens förslag till en lösning informerade Frontex ombudsmannen om att man har vidtagit lämpliga åtgärder för att utveckla de nödvändiga egenskaperna i JORA-applikationen som gör det möjligt att göra en grundligare sökning. Frontex angav att en sökning i fritextfält infördes i ansökan om rapporter om incidenter och allvarliga incidenter (som är de handlingar som begärs genom ansökningar om tillgång till handlingar).

Redigering av rapporter om allvarliga incidenter på ett sätt som inte är förenligt med de undantag som anges i förordning 1049/2001

Ombudsmannens förslag till lösning

21. Ombudsmannen upprepade ombudsmannens ståndpunkt att med tanke på de mål som eftersträvas med förordning 1049/2001, särskilt målet att säkerställa största möjliga tillgång till handlingar som innehåller av EU-institutionerna [8], måste alla undantag från denna princip tolkas restriktivt [9]. Vidare kräver proportionalitetsprincipen att undantag från den allmänna



regeln, enligt vilken tillgång ska ges, ligger inom gränserna för vad som är lämpligt och nödvändigt för att skydda de definierade objektiva allmänna och privata intressen som anges i dessa undantag [10] .

22. Ombudsmannen påpekade att enligt fast rättspraxis är enbart den omständigheten att en handling avser ett intresse som skyddas av ett undantag från utlämnandet inte tillräcklig för att motivera tillämpningen av detta undantag: en sådan tillämpning kan endast motiveras om tillgången till handlingen **konkret och effektivt skulle kunna undergräva det skyddade intresset** . Dessutom **får risken för att det skyddade intresset undergrävs inte vara rent hypotetisk och måste rimligen kunna förutses** [11] .

Otillräckliga förklaringar till de redigeringar som gjorts

23. Ombudsmannen kommenterade de redaktioner som Frontex gjorde i de utlämnade handlingarna på grundval av undantaget från utlämnande av handlingar avseende behovet av att skydda syftet med utredningar [12] . Ombudsmannen ansåg, med undantag för ett dokument (onummererad rapport om allvarliga incidenter av den 24 november 2014[2015] [13]), att de redigeringar som gjordes av handlingarna i fråga var motiverade och inte överdrivna. Ombudsmannen anser dock att Frontex förklaringar till redigeringarna inte alltid uppfyllde de krav som Europeiska unionens domstol uppställde för undantaget [14] . Ombudsmannen föreslog därför att Frontex skulle "förbinda sig **att bättre förklara eventuella redigeringar/icke-utlämnande som den kommer att göra i framtiden på grundval av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning (EG) nr 1049/2001**" . Den bör förklara på vilket sätt utlämnandet av en handling eller vissa redigerade delar av en handling specifikt och effektivt skulle undergräva skyddet för syftet med en pågående utredning. Ombudsmannen gav ytterligare råd om hur en sådan förklaring skulle kunna ges.

24. I sitt svar på ombudsmannens förslag till en lösning uppgav Frontex att man noggrant hade noterat de råd som lämnats. Den tillade att Frontex, eftersom den personal som handlägger ansökningar om tillgång till handlingar känner till tillämplig rättspraxis, var övertygad om att de noggrant kommer att granska varje användning av de undantag som anges i artikel 4 i förordning 1049/2001. Den uppgav att ett nätverk av handläggare har inrättats. Handläggarna har fått utbildning och vidareutbildning kommer att äga rum.

Alltför stora redigeringar

25. Ombudsmannen kommenterade också de redigeringar som Frontex gjorde i de utlämnade handlingarna på grundval av undantaget avseende behovet av att skydda den allmänna säkerheten [15] . Hon påpekade att detta undantag inte är föremål för ett "tvingande allmänintresse" och att Europeiska unionens domstol har erkänt institutionernas stora utrymme för skönsmässig bedömning på områden som omfattas av de obligatoriska undantagen från allmänhetens tillgång till handlingar enligt artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001 [16] .



26. Ombudsmannen noterade att Frontex är skyldig att förklara hur utlämnandet av de begärda handlingarna specifikt och faktiskt skulle kunna undergräva allmänintresset i fråga om allmän säkerhet och visa att risken för att intresset undergrävs rimligen är förutsebart och inte rent hypotetiskt [17]. För att kunna ge denna förklaring ska en individuell bedömning av varje handling göras för att avgöra vilka delar som skulle kunna undergräva den allmänna säkerheten. Dessutom är det viktigt att Frontex har en konsekvent strategi.

27. Det föreföll för ombudsmannen att även om Frontex hade gett specifika och övertygande skäl till de redigeringar som gjorts, hade vissa rapporter om allvarliga incidenter redigerats i alltför hög grad. Ombudsmannen anser att detta utgjorde en uppenbart oriktig bedömning, vilket hon uppmanade Frontex att rätta till. Ombudsmannen lade därför fram ett förslag om att Frontex "omvärderar **de redigeringar som gjorts av den onummerade rapporten om allvarliga incidenter av den 24 november 2014 [2015], om numrerade rapporter om allvarliga incidenter av den 13 mars 2015, rapport om allvarliga incidenter 15 och rapport om allvarliga incidenter 361, i syfte att bevilja ytterligare partiell tillgång till dem**".

28. I sitt svar på ombudsmannens förslag informerade Frontex ombudsmannen om att man gjorde en ny bedömning av de ändringar som gjorts av de fyra rapporter om allvarliga incidenter som nämns i föregående punkt och att Frontex till fullo lämnade ut dem till klaganden, med undantag för ett ord som den redigerade på grundval av undantaget avseende skydd av personuppgifter.

29. I en allmän not uttryckte Frontex sin tillfredsställelse med ombudsmannens förfarande för hantering av klagomål och över det sätt på vilket ombudsmannens personal hade samarbetat proaktivt med Frontex personal under inspektionen/sammanträdet. Den uppgav att ombudsmannens iakttagelser hade välkomnats varmt inom Frontex, eftersom de inte bara bidrog till att öka medvetenheten om nödvändiga förbättringar utan också utgjorde värdefulla råd. Det tillade att resultaten bör hjälpa Frontex att förbättra allmänhetens tillgång till handlingar, öka den interna kommunikationen och öka öppenheten.

Ombudsmannens bedömning efter förslaget till lösning

30. Ombudsmannen uppmanade klaganden att kommentera Frontex reaktion på hennes förslag till en lösning. Men han utnyttjade inte denna möjlighet.

31. Ombudsmannen välkomnar Frontex positiva reaktion på hennes förslag till en lösning och noterar med tillfredsställelse att Frontex har vidtagit åtgärder för att genomföra dem.

Slutsats

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

En lösning har hittats.



Klaganden och Frontex kommer att informeras om detta beslut .

Emily O'Reilly

Europeiska ombudsmannen

Strasbourg den 17 november 2017

[1] En allvarlig incident definieras av Frontex som en händelse eller händelse, oavsett om den är naturlig eller orsakad av mänskliga handlingar, som kan påverka eller vara relevant för ett Frontex uppdrag eller dess anseende, eller säkerheten för deltagarna i uppdraget. Det omfattar kränkningar av grundläggande rättigheter, EU-rätt, internationell lagstiftning om tillgång till internationellt skydd och Frontex uppförandekod. Rapporter om allvarliga incidenter samlas in och analyseras av Frontex lägescentral.

[2] I artikel 4.1 b i förordning 1049/2001 föreskrivs följande: ” 1. *Institutionerna* ska vägra tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för

...

B) Den enskildes integritet och integritet, särskilt i enlighet med gemenskapslagstiftningen om skydd av personuppgifter.”

[3] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43).

[4] I artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning 1049/2001 föreskrivs följande: ” 2. *Institutionerna* ska vägra tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för

...

- syftet med inspektioner, utredningar och revisioner, såvida det inte finns ett övervägande allmänintresse av utlämnande. ”

[5] I artikel 4.1 a första strecksatsen i förordning 1049/2001 föreskrivs följande: ” 1. *Institutionerna* ska vägra tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för



a) allmänintresset när det gäller

— allmän säkerhet,

...”

[6] För ytterligare information om bakgrunden till klagomålet, parternas argument och ombudsmannens undersökning, se den fullständiga texten till ombudsmannens förslag till lösning, som finns på

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

[7] När undersökningen inleddes informerade ombudsmannen Frontex om att hennes utredningsgrupp under inspektionen ville höra Frontex om följande frågor:

” 1. Hur utför Frontex sin uppgift att identifiera de handlingar som omfattas av en begäran om tillgång till handlingar?

2. I sitt e-postmeddelande till klaganden av den 28 oktober 2016 uppgav Frontex att ”tekniska frågor i samband med [dess] söksystem” ledde till att ett antal handlingar inte kunde identifieras. Vilka var dessa tekniska frågor och vad har Frontex gjort för att lösa dem ?

[8] Artikel 1 a i förordning 1049/2001. Förordning 1049/2001 är tillämplig på Frontex enligt artikel 74 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1624 av den 14 september 2016 om en europeisk gräns- och kustbevakning och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 863/2007, rådets förordning (EG) nr 2007/2004 och rådets beslut 2005/267/EG (EUT L 251, 2016, s. 1).

[9] Domstolens dom av den 18 december 2007, *Sverige/kommissionen*, C-64/05 P, ECLI:EU:C:2007:802, punkt 66 och domstolens dom av den 1 februari 2007, *Sison/rådet*, C-266/05 P, ECLI:EU:C:2007:75, punkt 63.

[10] Domstolens dom av den 6 december 2001, *rådet mot Hautala*, C-353/99 P, ECLI:EU:C:2001:661, punkt 28.

[11] Domstolens dom av den 17 oktober 2013, *rådet/ Access Info Europe*, C-280/11 P, ECLI:EU:C:2013:671, punkt 11.

[12] I enlighet med artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning 1049/2001.

[13] ombudsmannen noterade att det i slutet av den onummerade rapporten om allvariga incidenter av den 24 november 2014 [2015] angavs att ” *den bulgariska gränspolis inte kommer att fortsätta med ytterligare utredningar.* ” ombudsmannen ansåg att Frontex inte hade rätt att åberopa det undantag från utlämnande som föreskrivs i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning 1049/2001 för att vägra att lämna ut de redigerade delarna av denna handling. Om



inte Frontex kunde identifiera ett annat undantag från utlämnandet som var tillämpligt på denna handling vid den tidpunkt då Frontex vägrade att lämna ut de redigerade delarna, var det därför skyldigt att ge klaganden fullständig tillgång till den.

[14] Se även ombudsmannens utkast till rekommendation i ärende 257/2013/OV, punkt 41: " ... *det räcker inte att ange att en utredning pågick vid den aktuella tidpunkten. Det är också nödvändigt att fastställa huruvida utlämnandet av de begärda handlingarna, med hänsyn till deras specifika innehåll, skulle undergräva syftet med den pågående utredningen.* "

[15] I enlighet med artikel 4.1 a första strecksatsen i förordning 1049/2001.

[16] Se tribunalens dom av den 26 april 2005, *Sison/rådet*, T-110/03, T-150/03 och T-405/03, ECLI:EU:T:2005:143, punkterna 46 och 47 (överklagande C-266/05 P). och domstolens dom av den 3 juli 2014, *rådet/t Veld* , C-350/12 P, ECLI:EU:C:2014:2039, punkt 63.

[17] Se domen i det *ovannämnda målet rådet/t Veld* , C-350/12 P, ECLI:EU:C:2014:2039, punkterna 52 och 64.