

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 2004/2013/PMC betreffende de behandeling door de Europese Commissie van een verzoek om toegang tot documenten in verband met het toezicht op internet door Britse inlichtingendiensten

Besluiten

Zaak 2004/2013/PMC - Geopend op 12/11/2013 - Aanbeveling omtrent 02/10/2014 - Besluit over 05/11/2015 - Betrokken instellingen Europese Commissie (Kritische opmerking) | Europese Commissie (Ontwerpaanbeveling gedeeltelijk aanvaard door de instelling) |

De zaak betrof de weigering van de Commissie om het publiek toegang te verlenen tot documenten betreffende het toezicht op internet door Britse inlichtingendiensten. De Ombudsman beveelt de Commissie aan toegang te verlenen tot één specifiek document (een brief van de Britse minister van Buitenlandse Zaken aan de toenmalige vicevoorzitter van de Commissie) en, in het geval van de andere gevraagde documenten, dat de Commissie deze documenten openbaar maakt of naar behoren motiveert waarom volgens haar de openbaarmaking moest worden geweigerd.

De Commissie heeft besloten de brief van de Britse minister van Buitenlandse Zaken openbaar te maken en daarmee het eerste deel van de aanbeveling van de Ombudsman te aanvaarden. Zij handhaafde echter haar standpunt om de andere documenten niet openbaar te maken. Zij rechtvaardigde dit standpunt op grond dat zij nog steeds de vraag onderzocht of de grootschalige bewakingsprogramma's van het VK in strijd zijn met het EU-recht, met name wat betreft het recht van de betrokkene op gegevensbescherming. De Commissie voerde aan dat totdat haar onderzoek definitief is afgesloten, de spoedige openbaarmaking van de rest van de betrokken documenten de dialoog tussen de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie negatief zou beïnvloeden. Meer in het algemeen voerde zij aan dat haar vermogen om haar onderzoek doeltreffend uit te voeren en te beslissen over de passende respons, moet worden beschermd tegen het risico van externe druk. Ten slotte was de Commissie niet van mening dat er sprake was van een hoger openbaar belang bij openbaarmaking.



De Ombudsman is er niet van overtuigd dat de Commissie haar besluit om de toegang van het publiek tot de resterende niet openbaar gemaakte documenten te weigeren, naar behoren heeft gemotiveerd. Aangezien zij deze documenten niet openbaar heeft gemaakt noch voldoende redenen heeft aangevoerd om de toegang van het publiek te weigeren, is het duidelijk dat de Commissie de aanbeveling van de Ombudsman met betrekking tot deze documenten heeft afgewezen. Voorts merkt de Ombudsman op dat de Commissie sinds 2013 geen maatregelen lijkt te hebben genomen met betrekking tot haar onderzoek. De Ombudsman is dan ook van oordeel dat het optreden van de Commissie in deze zaak neerkomt op wanbeheer en in feite tot ernstig wanbeheer gezien het belang van de specifieke kwestie voor EU-burgers.

De achtergrond

1. In juni 2013 heeft een Duitse journalist de Commissie verzocht om toegang tot documenten, overeenkomstig de transparantieregels van de EU [1] , met betrekking tot het toezicht op internet door Britse overheidsagentschappen [2] . In haar rol als hoedster van de Verdragen heeft de Europese Commissie een bijzondere verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat de lidstaten de EU-wetgeving naleven. Klager vreesde dat de grootschalige bewakingsprogramma's van de Britse autoriteiten met name inbreuk maakten op het recht van de betrokkene op gegevensbescherming waarin het EU-recht voorziet.

2. De Commissie heeft vastgesteld dat de volgende documenten binnen het toepassingsgebied van het verzoek om toegang van klager vallen, namelijk *i) een brief van mevrouw Viviane Reding, vicevoorzitter van de Commissie, aan de heer William Hague, minister van Buitenlandse Zaken van het Verenigd Koninkrijk; (II) Het antwoord van de heer Den Haag aan mevrouw Reding; III) een follow-upbrief van de directeur-generaal van het directoraat-generaal Justitie van de Commissie aan de permanente vertegenwoordiger van het VK bij de EU; en iv) verschillende klachten van burgers waarin de Commissie wordt verzocht de zaak te onderzoeken* .

3. De Commissie weigerde toegang tot deze documenten te verlenen, met het argument dat zij het doel van inspecties, onderzoeken en audits moest beschermen. [3] Volgens haar zou openbaarmaking de dialoog tussen haarzelf en de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk ondermijnen, wat een klimaat van wederzijds vertrouwen vereist totdat de onderhandelingsfase is voltooid. In dit verband heeft de Commissie verwezen naar de rechtspraak van het Hof van Justitie [4] , met het argument dat er een algemeen vermoeden bestaat dat de openbaarmaking van documenten in het administratieve dossier in beginsel afbreuk doet aan de bescherming van de doelstellingen van onderzoeken zolang een onderzoek loopt. Onderzoeken die tot de inleiding van een inbreukprocedure kunnen leiden, kunnen onder deze uitzondering vallen [5] .

4. Met betrekking tot de vraag of er een hoger openbaar belang was bij de openbaarmaking van de gevraagde documenten, erkende de Commissie het belang van de persvrijheid en van het belang van het publiek voor transparantie. Het heeft echter ook opgemerkt dat de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en van het recht op informatie (erkend in artikel 11 van het



Handvest van de grondrechten van de Europese Unie) kan worden beperkt [6] . In het bijzonder betoogde de Commissie dat zij zich in casu terecht kon beroepen op het algemene vermoeden dat de openbaarmaking van de specifieke documenten de bescherming van het doel van het onderzoek zou ondermijnen en dat er geen hoger openbaar belang was met de openbaarmaking van de documenten. [7]

5. In zijn klacht bij de Ombudsman beweerde klager dat de Commissie zijn verzoek om toegang van het publiek tot documenten ten onrechte had afgewezen en dat de Commissie hem toegang tot de gevraagde documenten moest verlenen.

Bewering dat de Commissie de toegang van klager tot documenten ten onrechte heeft afgewezen

Aanbeveling van de Ombudsman

6. In haar aanbeveling merkte de Ombudsman op dat niet werd betwist dat alle door klager gevraagde documenten betrekking hebben op een onderzoek dat mogelijk zou kunnen leiden tot de inleiding van een inbreukprocedure. In dergelijke omstandigheden mag de Commissie ervan uitgaan dat de openbaarmaking van de gevraagde documenten het doel van de onderzoeken zou ondermijnen. De Commissie was dus in beginsel niet verplicht om elk van deze documenten specifiek en individueel te onderzoeken.[8] Het vermoeden is echter weerlegbaar en een persoon die geïnteresseerd is in toegang tot de betrokken documenten kan trachten het vermoeden met betrekking tot een bepaald document of bepaalde documenten te weerleggen of kan trachten aan te voeren dat er een hoger openbaar belang is dat de openbaarmaking van de documenten rechtvaardigt. [9]

7. De Ombudsman stelde vast dat klager een aantal redenen had aangevoerd waarom het algemene vermoeden niet van toepassing zou moeten zijn op de meeste documenten. In het geval van de brieven van de Commissie stelde de Ombudsman echter vast dat het algemene vermoeden niet was weerlegd. In het geval van de klachten die de Commissie van derden heeft ontvangen, was de Ombudsman van mening dat het algemene vermoeden werd weerlegd. Hoe dan ook, zelfs indien het algemene vermoeden niet werd weerlegd, bleef het aan de Commissie om aan te tonen dat er geen hoger openbaar belang was dat openbaarmaking van de documenten vereist. De Ombudsman was van mening dat de Commissie niet naar behoren had uitgelegd waarom er geen hoger openbaar belang bij openbaarmaking bestond.

8. Begin oktober 2014 deed de Ombudsman de volgende aanbeveling aan de Commissie:

(I) De Commissie moet de commissaris toegang verlenen tot de brief van de Britse minister van Buitenlandse Zaken van 3 juli 2013.

II) De Commissie moet toegang verlenen tot alle andere door de klager gevraagde documenten met betrekking tot het massaal toezicht op internet door



overheidsinstanties in het Verenigd Koninkrijk, of naar behoren motiveren waarom volgens haar de openbaarmaking moet worden geweigerd.

9. De Commissie antwoordde dat zij in beginsel niet verplicht is elk van de betrokken documenten specifiek en individueel te onderzoeken en dat haar weigering om toegang te verlenen gebaseerd was op het toepasselijke algemene vermoeden dat openbaarmaking van de gevraagde documenten het doel van het onderzoek zou ondermijnen.

10. De Commissie bleef bij haar standpunt dat, totdat haar onderzoek definitief is afgesloten, de openbaarmaking van de desbetreffende documenten van invloed zou zijn op de dialoog tussen de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie. De mededeling van feiten en overwegingen zou ook van invloed zijn op het vermogen van de Commissie om haar onderzoek doeltreffend uit te voeren en een besluit te nemen over de passende respons, zonder te worden blootgesteld aan buitensporige externe druk. De Commissie herhaalde derhalve dat toegang tot de twee brieven die zij aan de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk had gezonden, niet kon worden verleend.

11. Aangezien de brief van de Britse minister van Buitenlandse Zaken echter in wezen informatie bevat die door de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk in een toespraak openbaar is gemaakt, heeft de Commissie ermee ingestemd deze openbaar te maken.

12. Wat de door de burgers ingediende klachten betreft, heeft de Commissie aangevoerd dat het feit dat deze klachten slechts algemene punten bevatten, op zich de verlening van toegang van het publiek niet rechtvaardigt.

13. De Commissie heeft echter gezegd dat zij, zodra zij beslist hoe zij verder zal gaan met het onderzoek, eventuele nieuwe verzoeken om toegang in het licht van deze ontwikkelingen zal onderzoeken.

14. Wat betreft de mogelijkheid van een hoger openbaar belang bij openbaarmaking, erkende de Commissie dat er inderdaad een wijdverbreid politiek en internationaal debat over dit onderwerp bestaat, met name over massabewakingsprogramma's en het recht van het individu op gegevensbescherming. De Commissie zegt actief gevolg te geven aan beschuldigingen van schending van het grondrecht op gegevensbescherming. Dit is een zeer gevoelige kwestie. In deze specifieke context kunnen de lidstaten een beroep doen op een vrijstelling op basis van nationale veiligheidsoverwegingen om het EU-recht buiten beschouwing te laten. Deze vrijstelling moet echter strikt worden geïnterpreteerd. Een lidstaat die een dergelijke vrijstelling wenst toe te passen, moet aantonen dat een vrijstelling noodzakelijk is om zijn wezenlijke veiligheidsbelangen te beschermen.

15. De Commissie herhaalde haar standpunt dat het algemeen belang in deze zaak het best gediend is door haar correspondentie niet openbaar te maken. Het openbaar maken van de correspondentie van de Commissie met de Britse autoriteiten op dit moment zou leiden tot ongerechtvaardigde en voorbarige conclusies over de mate waarin de verwerking en verzameling van informatie door de veiligheids- en inlichtingendiensten van het VK in



overeenstemming is met het EU-recht. Daarom is het in het algemeen belang dat de onderzoeken van de Commissie, die betrekking hebben op een zeer gevoelig onderwerp, doeltreffend en efficiënt worden uitgevoerd, zonder dat het publiek voortijdig wordt betrokken.

16. Klager heeft geen opmerkingen over het antwoord van de Commissie ingediend.

Beoordeling van de Ombudsman na de aanbeveling

17. De Ombudsman is ingenomen met de wijziging van het standpunt van de Commissie ten aanzien van de brief die zij van de Britse minister van Buitenlandse Zaken heeft ontvangen. Door het openbaar te maken heeft de Commissie het eerste deel van de aanbeveling van de Ombudsman aanvaard. De Ombudsman begrijpt dat de Commissie heeft ingestemd met openbaarmaking, hoofdzakelijk omdat de brief informatie bevatte die reeds openbaar beschikbaar was, waardoor impliciet wordt erkend dat de openbaarmaking van dit document geen negatieve gevolgen kan hebben voor het lopende onderzoek.

18. De Ombudsman merkt op dat, in het licht van het recente arrest in zaak C-612/13 P *Client Earth* [10], het nu duidelijk is dat de Commissie zich in feite niet kon beroepen op een algemeen vermoeden dat openbaarmaking het doel van haar onderzoek zou ondermijnen, zolang zij de Britse autoriteiten geen aanmaningsbrief heeft gestuurd. Tegen deze achtergrond betreurt de Ombudsman dat de Commissie zich blijft baseren op een algemeen vermoeden als reden om geen toegang te verlenen tot klachten van burgers, alsook op de brieven van de Commissie aan de Britse autoriteiten. De Ombudsman erkent echter dat dit arrest is gewezen *nadat* de Commissie haar aanbeveling in deze zaak had beantwoord.

19. Zelfs nu duidelijk is dat de Commissie zich niet kan beroepen op een algemeen vermoeden dat de documenten niet openbaar kunnen worden gemaakt, heeft zij nog steeds de mogelijkheid om op basis van een individuele en specifieke beoordeling van de inhoud van de gevraagde documenten aan te voeren waarom openbaarmaking het doel van haar onderzoek zou ondermijnen. In dit verband is de Ombudsman niet overtuigd door de redenering die de Commissie in haar antwoord op haar aanbeveling naar voren heeft gebracht. De Commissie stelt dat openbaarmaking van de documenten van invloed zou zijn op de dialoog tussen de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie. Bovendien verklaart zij dat zij haar onderzoek doeltreffend en efficiënt wenst uit te voeren zonder dat er ongerechtvaardigde en voorbarige conclusies worden getrokken over de mate waarin de verwerking en verzameling van informatie door de veiligheids- en inlichtingendiensten van het Verenigd Koninkrijk in overeenstemming is met het EU-recht. Wat deze specifieke documenten betreft, is het echter duidelijk dat de Britse autoriteiten een ander standpunt innemen dan de Commissie. De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk lijken het standpunt van de Commissie niet te delen dat de onderhandelingen vertrouwelijk moeten worden gevoerd om een klimaat van wederzijds vertrouwen tussen de Commissie en het VK te bevorderen en in stand te houden. De Britse autoriteiten hebben geen bezwaar gemaakt tegen de Commissie, terwijl de onderhandelingen nog aan de gang waren, door het antwoord van de Britse minister van Buitenlandse Zaken aan de Commissie bekend te maken aan een journalist. Deze context, die specifiek is voor de



onderhavige zaak, moet in aanmerking worden genomen bij de beoordeling of de betrokken documenten door de Commissie moeten worden vrijgegeven.

20. Hoewel de specifieke *context* van de onderhavige zaak leidt tot de conclusie dat het door de Commissie aangevoerde belang voor niet-openbaarmaking, namelijk de noodzaak om wederzijds vertrouwen te bevorderen, niet overtuigend is, merkt de Ombudsman op dat de *inhoud* van de betrokken documenten ook tot dezelfde conclusie leidt. In feite heeft de Ombudsman de betrokken documenten onderzocht en is hij van mening dat zij geen informatie bevatten die, indien zij wordt vrijgegeven in een context waarin de Britse autoriteiten reeds hebben ingestemd met de vrijgave van de brief van hun minister van Buitenlandse Zaken aan de Commissie, de noodzaak zou ondermijnen om een klimaat van wederzijds vertrouwen tussen de Commissie en de Britse autoriteiten te bevorderen en in stand te houden [11] .

21. Het vorige punt heeft betrekking op de vraag of schade aan het doel van een onderzoek zou voortvloeien uit de openbaarmaking van de gevraagde documenten. Hoewel de Ombudsman er, zoals hierboven opgemerkt, niet van overtuigd is dat dergelijke schade zal voortvloeien uit de openbaarmaking van de documenten in de onderhavige zaak, is zij van mening dat er belangrijke hogere openbare belangen zijn die zouden worden betekend door de openbaarmaking van de documenten. Ten eerste heeft het onderwerp van de documenten betrekking op een grondrecht van de burgers van de Unie, namelijk het recht op gegevensbescherming. Ten tweede blijkt uit de brief van de Britse minister van Buitenlandse Zaken dat de Britse autoriteiten niet bezorgd zijn over deze situatie. Ten derde, hoewel de brief van de Britse minister van Buitenlandse Zaken dateert van juli 2013, is de Ombudsman niet op de hoogte, noch heeft de Commissie haar in kennis gesteld van concrete onderzoeksstappen die de Commissie intussen met betrekking tot deze kwestie had kunnen nemen. Al deze factoren moeten in aanmerking worden genomen bij de beoordeling of er sprake is van een hoger openbaar belang bij de openbaarmaking van de documenten.

22. Met inachtneming van alle hierboven uiteengezette kwesties is de Ombudsman van mening dat het algemeen belang het best wordt gediend door toegang te verlenen tot de brieven van de Commissie en tot klachten van de burgers. De Ombudsman twijfelt er niet aan dat de Commissie het algemeen belang wil nastreven door deze gevoelige kwestie met de Britse autoriteiten aan te pakken. Zij is er echter stellig van overtuigd dat de burgers van Europa het recht hebben te weten op welke wijze de EU hun grondrechten wil handhaven. Het is zeer waarschijnlijk dat de Commissie brede publieke steun kan verwachten bij haar transparante aanpak van de zaak.

23. Op grond van het bovenstaande handhaaft de Ombudsman haar vaststelling dat de Commissie geen geldige redenen heeft gegeven om geen toegang van het publiek tot klachten van burgers en haar brieven aan de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk te verlenen. Dit is wanbeheer en in feite ernstig wanbeheer, gezien het grote belang van de kwestie voor de EU-burgers in het algemeen.

24. Aangezien klager geen opmerkingen heeft ingediend waarin het antwoord van de Commissie op de aanbeveling van de Ombudsman wordt betwist, acht de Ombudsman het niet



gerechtvaardigd deze kwestie verder te behandelen. Zij zal de zaak daarom afsluiten met een kritische opmerking over het besluit van de Commissie om geen toegang van het publiek tot klachten van burgers en haar brieven aan de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk te verlenen.

Conclusie

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

Aanvaarde aanbeveling

Door de brief die zij van de Britse minister van Buitenlandse Zaken had ontvangen over het gevoelige onderwerp van het toezicht op internet door Britse inlichtingendiensten openbaar te maken, heeft de Commissie het eerste deel van de aanbeveling van de Ombudsman aanvaard.

Kritische opmerking

De Commissie heeft geen geldige redenen gegeven om het publiek geen toegang te verlenen tot klachten van burgers en haar brieven aan de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk. Dit vormt wanbeheer, wat bijzonder ernstig is gezien het belang van het onderliggende onderwerp.

Klager en de Commissie zullen van dit besluit in kennis worden gesteld.

Emily O'Reilly

Straatsburg, 06/11/15

[1] Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145 van 31.5.2001, blz. 43).

[2] Voornamelijk de inlichtingendienst „Government Communications Headquarters”, bekend als „GCHQ”.

[3] Artikel 4, lid 2, derde streepje, van Verordening (EG) nr. 1049/2001.

[4] Zaak T-191/99, *Petrie/Commissie*, Jurispr. 2001, blz. II-3677, punt 68; Gerecht van eerste



aanleg: *Technische Glaswerke Ilmenau/Commissie* , C-139/07 P, Jurispr. blz. I-5885, punt 58; en T-29/08 *LPN/Commissie* , Jurispr. 2011, blz. II-6021.

[5] Zaak T-111/11 *Client Earth/Commissie*, reeds aangehaald, punt 80.

[6] Overeenkomstig artikel 52, lid 1, van het Handvest.

[7] Voor meer informatie over de achtergrond van de klacht, de argumenten van partijen en het onderzoek van de Ombudsman, zie de aanbeveling van de Ombudsman op:

<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/draftrecommendation.faces/en/57367/html.bookmark>

[8] Zaak T-29/08, *LPN/Commissie* , Jurispr. 2011, blz. II-6021, punt 127.

[9] Zaak T-29/08, *LPN/Commissie* , Jurispr. 2011, blz. II-6021, punt 128, en zaak C-139/07 P *Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau* , Jurispr. 2010, blz. I-5885, punt 62.

[10] Zaak C-612/13 P, *Client Earth/Commissie* , nog niet gerapporteerd, punt 79.

[11] Wat betreft de brieven van burgers die de Commissie ertoe hebben gebracht contact op te nemen met de Britse autoriteiten, is de Ombudsman van mening dat dergelijke brieven kunnen worden vrijgegeven op voorwaarde dat ze kunnen worden geanonimiseerd om de identiteit van de betrokken burgers te beschermen.