

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 2004/2013/PMC om Europeiska kommissionens hantering av en begäran om tillgång till handlingar som rör brittiska underrättelsetjänsters övervakning av internet

Beslut

Ärende 2004/2013/PMC - **Undersökning inledd** den 12/11/2013 - **Rekommendation beträffande** 02/10/2014 - **Beslut** den 05/11/2015 - **Berörda institutioner** Europeiska kommissionen (Kritisk anmärkning) | Europeiska kommissionen (Förslag till rekommendation delvis accepterat av institutionen) |

Ärendet gällde kommissionens vägran att ge allmänheten tillgång till handlingar som rör den brittiska underrättelsetjänstens övervakning av internet. Ombudsmannen rekommenderade att kommissionen skulle bevilja tillgång till en viss handling (en skrivelse från Förenade kungarikets utrikesminister till kommissionens dåvarande vice ordförande) och, när det gäller de andra begärda handlingarna, att kommissionen antingen skulle lämna ut dem eller på ett korrekt sätt motivera varför utlämnande enligt dess uppfattning måste vägras.

Kommissionen beslutade att offentliggöra den brittiska utrikesministerns skrivelse och godtog därmed den första delen av ombudsmannens rekommendation. Den vidhöll dock sin ståndpunkt att inte lämna ut de övriga handlingarna. Den motiverade denna ståndpunkt med motiveringen att den fortfarande undersökte frågan om huruvida Förenade kungarikets massövervakningsprogram strider mot EU-rätten, särskilt när det gäller individens rätt till dataskydd. Kommissionen hävdade att fram till dess att dess undersökning slutgiltigt avslutats skulle ett tidigt utlämnande av resten av de berörda handlingarna negativt påverka dialogen mellan de brittiska myndigheterna och kommissionen. Mer allmänt hävdade sökanden att dess förmåga att genomföra sin utredning på ett effektivt sätt och att besluta om lämpliga åtgärder bör skyddas mot risken för yttre tryck. Slutligen ansåg kommissionen inte att det förelåg ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

Ombudsmannen är inte övertygad om att kommissionen på ett adekvat sätt har motiverat sitt beslut att vägra allmänhetens tillgång till de återstående icke offentliggjorda handlingarna.



Eftersom kommissionen varken har lämnat ut dessa handlingar eller angett tillräckliga skäl för att vägra allmänhetens tillgång till dem, är det uppenbart att kommissionen har avvisat ombudsmannens rekommendation avseende dessa handlingar. Ombudsmannen noterar vidare att kommissionen inte verkar ha vidtagit några åtgärder när det gäller sin undersökning sedan 2013. Ombudsmannen anser därför att kommissionens åtgärder i detta fall utgör administrativa missförhållanden och, i själva verket, allvarliga administrativa missförhållanden med tanke på den särskilda frågans betydelse för EU-medborgarna.

Bakgrunden

1. I juni 2013 bad en tysk journalist kommissionen om tillgång till handlingar, i enlighet med EU:s öppenhetsregler [1] , om brittiska statliga myndigheters övervakning av internet [2] . I sin roll som fördragens väktare har Europeiska kommissionen ett särskilt ansvar för att se till att medlemsstaterna följer EU-lagstiftningen. Klaganden befarade att de brittiska myndigheternas massövervakningsprogram i synnerhet stred mot den enskildes rätt till uppgiftsskydd enligt EU-lagstiftningen.

2. Kommissionen konstaterade att följande handlingar omfattas av klagandens begäran om tillgång, nämligen *i) en skrivelse från kommissionens vice ordförande Viviane Reding till William Hague, brittisk utrikesminister, II) Haags svarsskrivelse till Viviane Reding. III) En uppföljningsskrivelse från generaldirektören för kommissionens generaldirektorat för rättsliga frågor till Förenade kungarikets ständiga representant vid EU. och iv) flera klagomål från medborgarna där kommissionen uppmanas att utreda ärendet .*

3. Kommissionen vägrade att ge tillgång till dessa handlingar och hävdade att den behövde skydda syftet med inspektioner, utredningar och revisioner. [3] Enligt kommissionen skulle ett utlämnande undergräva dialogen mellan sig själv och de brittiska myndigheterna, vilket kräver ett klimat av ömsesidigt förtroende tills förhandlingsfasen har slutförts. I detta avseende hänvisade kommissionen till domstolens rättspraxis [4] och hävdade att det finns en allmän presumtion om att utlämnandet av handlingar i den administrativa akten i princip undergräver skyddet för syftet med utredningar så länge en utredning pågår. Undersökningar som kan leda till att överträdelseförfaranden inleds kan omfattas av detta undantag [5] .

4. När det gäller frågan huruvida det fanns ett övervägande allmänintresse av att lämna ut de begärda handlingarna, medgav kommissionen att pressfriheten och allmänhetens intresse av öppenhet är viktiga. Den påpekade emellertid också att utövandet av yttrandefriheten och rätten till information (som erkänns i artikel 11 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna) kan begränsas [6] . Kommissionen hävdade särskilt att den i detta fall hade rätt att grunda sig på den allmänna presumtionen att utlämnandet av de särskilda handlingarna skulle undergräva skyddet för syftet med utredningarna och att det inte fanns något övervägande allmänintresse av utlämnandet av handlingarna [7] .

5. I sitt klagomål till ombudsmannen hävdade klaganden att kommissionen felaktigt avlog hans



begäran om allmänhetens tillgång till handlingar och hävdade att kommissionen borde ge honom tillgång till de begärda handlingarna.

Påståendet att kommissionen felaktigt avslog klagandens begäran om tillgång till handlingar

Ombudsmannens rekommendation

6. I sin rekommendation konstaterade ombudsmannen att det inte var ostridigt att alla de handlingar som klaganden begärde avsåg en utredning som potentiellt skulle kunna leda till att överträdelseförfaranden inleddes. Under sådana omständigheter har kommissionen rätt att anta att utlämnandet av de begärda handlingarna skulle undergräva syftet med undersökningarna. Kommissionen var således i princip inte skyldig att göra en konkret och individuell prövning av var och en av dessa handlingar. [8] Antagandet kan emellertid motbevisas och en person som är intresserad av att få tillgång till de berörda handlingarna kan försöka motbevisa presumtionen avseende en viss handling eller handlingar eller försöka hävda att det finns ett övervägande allmänintresse av att handlingarna lämnas ut [9] .

7. Ombudsmannen konstaterade att klaganden hade anfört ett antal skäl till varför den allmänna presumtionen inte skulle tillämpas på de flesta av handlingarna. När det gäller kommissionens skrivelser fann ombudsmannen emellertid att den allmänna presumtionen inte hade motbevisats. När det gäller klagomål som kommissionen mottagit från tredje man ansåg ombudsmannen att den allmänna presumtionen vederlades. Även om den allmänna presumtionen inte motbevisades, ankommer det under alla omständigheter på kommissionen att visa att det inte föreligger ett övervägande allmänintresse som kräver att handlingarna lämnas ut. Ombudsmannen ansåg att kommissionen inte på ett korrekt sätt hade förklarat varför det inte fanns något övervägande allmänintresse av utlämnandet.

8. I början av oktober 2014 lämnade ombudsmannen därför följande rekommendation till kommissionen:

i) Kommissionen bör ge kommissionsledamoten tillgång till den brittiska utrikesministerns skrivelse av den 3 juli 2013.

II) Kommissionen bör bevilja tillgång till alla andra handlingar som klaganden begärt om massövervakning av internet från brittiska statliga myndigheters sida, eller vederbörligen motivera varför den anser att utlämnandet måste vägras.

9. Kommissionen svarade att den i princip inte är skyldig att göra en konkret och individuell prövning av var och en av de berörda handlingarna och att dess vägran att bevilja tillgång grundades på den tillämpliga allmänna presumtionen att utlämnandet av de begärda handlingarna skulle undergräva syftet med undersökningen.



10. Kommissionen vidhöll sin åsikt att ett utlämnande av de relaterade handlingarna, fram till dess att dess undersökning slutgiltigt avslutats, skulle påverka dialogen mellan de brittiska myndigheterna och kommissionen. Utlämnandet av uppgifter skulle också påverka kommissionens förmåga att effektivt genomföra sin undersökning och att besluta om lämpliga åtgärder, utan att utsättas för otillbörliga externa påtryckningar. Kommissionen upprepade således att tillgång till de två skrivelser som den hade skickat till de brittiska myndigheterna inte kunde beviljas.

11. Med tanke på att den brittiska utrikesministerns skrivelse i huvudsak innehåller uppgifter som de brittiska myndigheterna har gjort offentligt tillgängliga i ett tal, gick kommissionen med på att lämna ut den.

12. När det gäller medborgarnas klagomål har kommissionen gjort gällande att den omständigheten att dessa klagomål endast innehåller allmänna punkter inte i sig motiverar att allmänheten beviljas tillgång.

13. Kommissionen har dock sagt att så snart den beslutar hur den ska gå vidare med undersökningen kommer den att undersöka eventuella nya ansökningar om tillgång mot bakgrund av denna utveckling.

14. När det gäller möjligheten att det finns ett övervägande allmänintresse av utlämnandet medgav kommissionen att det verkligen förs en bred politisk och internationell debatt om detta ämne, särskilt om massövervakningsprogram och individens rätt till skydd av personuppgifter. Kommissionen har sagt att den aktivt följer upp påståendena om kränkningar av den grundläggande rätten till skydd av personuppgifter. Detta är en mycket känslig fråga. I detta särskilda sammanhang kan medlemsstaterna åberopa ett undantag, grundat på nationella säkerhetsproblem, för att bortse från unionsrätten. Detta undantag måste dock tolkas restriktivt. En medlemsstat som önskar tillämpa ett sådant undantag måste bevisa att ett undantag är nödvändigt för att skydda dess väsentliga säkerhetsintressen.

15. Kommissionen upprepade sin ståndpunkt att allmänintresset i detta ärende bäst tillgodoses genom att inte lämna ut sin korrespondens. Ett utlämnande av kommissionens korrespondens med de brittiska myndigheterna vid denna tidpunkt skulle leda till omotiverade och förhastade slutsatser om i vilken utsträckning de brittiska säkerhets- och underrättelsetjänsternas behandling och insamling av information är förenlig med EU-lagstiftningen. Det ligger därför i allmänhetens intresse att kommissionens undersökningar, som omfattar ett mycket känsligt ämne, genomförs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt, utan att allmänheten involveras i förtid.

16. Klaganden lämnade inga synpunkter på kommissionens svar.

Ombudsmannens bedömning efter rekommendationen

17. Ombudsmannen välkomnar kommissionens ändrade ståndpunkt när det gäller den skrivelse



som den mottagit från Förenade kungarikets utrikesminister. Genom att offentliggöra den har kommissionen godtagit den första delen av ombudsmannens rekommendation.

Ombudsmannen förstår att kommissionen gick med på att lämna ut uppgifter i huvudsak eftersom skrivelsen innehöll information som redan var allmänt tillgänglig, vilket implicit erkänner att utlämnandet av detta dokument inte kunde påverka dess pågående utredning negativt.

18. Ombudsmannen noterar att det mot bakgrund av den nyligen avkunnade domen i mål C-612/13 P, *Client Earth* [10], nu står klart att kommissionen i själva verket inte kan åberopa någon allmän presumtion om att ett utlämnande skulle undergräva syftet med dess undersökning, så länge den inte har skickat en formell underrättelse till de brittiska myndigheterna. Mot denna bakgrund beklagar ombudsmannen att kommissionen fortsätter att förlita sig på en allmän presumtion som ett skäl för att inte bevilja tillgång till medborgarnas klagomål samt kommissionens skrivelser till de brittiska myndigheterna. Ombudsmannen medger dock att nämnda dom meddelades *efter* det att kommissionen hade svarat på hennes rekommendation i detta ärende.

19. Även om det nu står klart att kommissionen inte kan grunda sig på någon allmän presumtion om att handlingarna inte kan lämnas ut, har den fortfarande möjlighet att, på grundval av en individuell och konkret bedömning av innehållet i de begärda handlingarna, hävda varför ett utlämnande skulle undergräva syftet med dess undersökning. I detta avseende är ombudsmannen inte övertygad av det resonemang som kommissionen har framfört i sitt svar på hennes rekommendation. Kommissionen har gjort gällande att utlämnandet av handlingarna skulle påverka dialogen mellan de brittiska myndigheterna och kommissionen. Dessutom anger den att den önskar genomföra sin utredning på ett ändamålsenligt och effektivt sätt utan några omotiverade och förhastade slutsatser om i vilken utsträckning de brittiska säkerhets- och underrättelsetjänsternas behandling och insamling av information är förenlig med unionsrätten. När det gäller dessa specifika handlingar är det emellertid uppenbart att de brittiska myndigheterna har en annan uppfattning än kommissionen. De brittiska myndigheterna tycks inte dela kommissionens åsikt att förhandlingarna bör föras konfidentiellt för att främja och upprätthålla ett klimat av ömsesidigt förtroende mellan kommissionen och Förenade kungariket. De brittiska myndigheterna motsatte sig inte kommissionen, medan förhandlingarna fortfarande pågår, och informerade en journalist om Förenade kungarikets utrikesministers svar till kommissionen. Detta sammanhang, som är specifikt i förevarande fall, ska beaktas vid bedömningen av om de berörda handlingarna ska lämnas ut av kommissionen.

20. Även om det specifika *sammanhanget* i förevarande mål leder till slutsatsen att kommissionens intresse av att inte lämna ut uppgifter, det vill säga behovet av att främja ömsesidigt förtroende, inte är övertygande, konstaterar ombudsmannen att *innehållet* i de aktuella handlingarna också leder till samma slutsats. Ombudsmannen har i själva verket granskat handlingarna i fråga och anser att de inte innehåller uppgifter som, om de lämnas ut i ett sammanhang där de brittiska myndigheterna redan har samtyckt till att deras utrikesministers brev till kommissionen lämnas ut, skulle undergräva behovet av att främja och upprätthålla ett klimat av ömsesidigt förtroende mellan kommissionen och de brittiska myndigheterna [11].



21. Föregående punkt rör huruvida syftet med en utredning skulle skadas genom att de begärda handlingarna lämnades ut. Även om ombudsmannen, såsom påpekats ovan, inte är övertygad om att en sådan skada kommer att uppstå till följd av utlämnandet av handlingarna i förevarande fall, anser hon, trots denna slutsats, att det finns viktiga övervägande allmänintressen som skulle delges om handlingarna lämnades ut. För det första rör föremålet för handlingarna en grundläggande rättighet för unionsmedborgarna, nämligen rätten till skydd av personuppgifter. För det andra framgår det av den brittiska utrikesministerns skrivelse att de brittiska myndigheterna inte berörs av denna situation. För det tredje, även om skrivelsen från Förenade kungarikets utrikesminister är från juli 2013, känner ombudsmannen inte till, och kommissionen har inte heller informerat henne, om några konkreta utredningsåtgärder som kommissionen under tiden skulle ha vidtagit i frågan. Alla dessa faktorer måste beaktas vid bedömningen av om det föreligger ett övervägande allmänintresse av att handlingarna lämnas ut.

22. Det är, med vederbörlig hänsyn till alla de frågor som beskrivs ovan, ombudsmannens uppfattning att allmänintresset bäst tillgodoses genom att ge tillgång till kommissionens skrivelser, liksom till medborgarnas klagomål. Ombudsmannen tvivlar inte på att kommissionen försöker driva allmänintresset genom att ta itu med denna känsliga fråga med de brittiska myndigheterna. Hon är dock övertygad om att EU:s medborgare har rätt att veta på vilket sätt EU strävar efter att upprätthålla sina grundläggande rättigheter. Det är mycket troligt att kommissionen kan förvänta sig ett brett stöd från allmänheten i dess öppna strävan efter denna fråga.

23. På grundval av ovanstående vidhåller ombudsmannen således sin slutsats att kommissionen inte har angett giltiga skäl för att inte ge allmänheten tillgång till medborgarnas klagomål och sina skrivelser till de brittiska myndigheterna. Detta utgör administrativa missförhållanden och, i själva verket, allvarliga administrativa missförhållanden med tanke på frågans stora betydelse för EU-medborgarna i allmänhet.

24. Eftersom klaganden inte inkom med några synpunkter mot kommissionens svar på ombudsmannens rekommendation anser ombudsmannen att det inte är motiverat att gå vidare med denna fråga. Hon kommer därför att avsluta ärendet med en kritisk anmärkning när det gäller kommissionens beslut att inte ge allmänheten tillgång till medborgarnas klagomål och dess skrivelser till de brittiska myndigheterna.

Slutsats

På grundval av undersökningen av detta klagomål avslutar ombudsmannen det med följande slutsatser:

Godkänd rekommendation



Genom att delge den skrivelse som den hade mottagit från Förenade kungarikets utrikesminister om den känsliga frågan om den brittiska underrättelsetjänstens övervakning av internet har kommissionen godtagit den första delen av ombudsmannens rekommendation.

Kritisk anmärkning

Kommissionen har underlåtit att ange giltiga skäl för att inte ge allmänheten tillgång till medborgarnas klagomål och sina skrivelser till de brittiska myndigheterna. Detta utgör administrativa missförhållanden, vilket är särskilt allvarligt med tanke på betydelsen av det underliggande ämnet.

Den klagande och kommissionen kommer att informeras om detta beslut.

Emily O'Reilly

Strasbourg den 6 november 2015

[1] 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, 31.5.2001, s. 43.

[2] Främst underrättelsetjänsten "Government Communications Headquarters", känd som "GCHQ".

[3] Artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning 1049/2001.

[4] Mål T-191/99, *Petrie mot kommissionen*, REG 2001, s. II-3677, punkt 68; C-139/07 P, *Technische Glaswerke Ilmenau mot kommissionen*, REU 2010, s. I-5885, punkt 58; och T-29/08 *LPN mot kommissionen*, REU 2011, s. II-6021.

[5] Mål T-111/11 *Client Earth mot kommissionen*, punkt 80.

[6] I enlighet med artikel 52.1 i stadgan.

[7] För ytterligare information om bakgrunden till klagomålet, parternas argument och ombudsmannens undersökning, se ombudsmannens rekommendation på följande adress: <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/draftrecommendation.faces/en/57367/html.bookmark>

[8] Mål T-29/08 *LPN mot kommissionen*, REU 2011, s. II-6021, punkt 127.

[9] Mål T-29/08, *LPN mot kommissionen*, REU 2011, s. II-6021, punkt 128, och mål C-139/07



P, *kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau* , REU 2010, s. I-5885, punkt 62.

[10] Mål C-612/13 P, *Client Earth mot kommissionen* , [2015], ännu inte rapporterat, punkt 79.

[11] När det gäller de brev från medborgare som ledde till att kommissionen kontaktade de brittiska myndigheterna anser ombudsmannen att sådana skrivelser kan lämnas ut under förutsättning att de kan anonymiseras för att skydda de berörda medborgarnas identitet.