



Goede administratie in de praktijk:  
Besluiten van de Europese Ombudsman in

2013





## Inhoud

<b>Inleiding door de Ombudsvrouw</b>	<b>2</b>
<b>Transparantie – het recht op informatie en inzicht in de situatie</b>	<b>5</b>
Waarom transparantie zo belangrijk is	5
Het recht op toegang tot documenten	7
Privacy en persoonsgegevens – de wisselwerking tussen Verordening (EG) nr. 1049/2001 en Verordening (EG) nr. 45/2001 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens	13
Het recht op toegang tot je eigen dossier	14
<b>Institutionele zaken en beleidskwesties</b>	<b>15</b>
De Commissie en wetgevingsvoorstellen	15
Goede administratieve procedures – een manier om te waarborgen dat burgers begrijpen wat er gebeurt en waarom dit gebeurt	18
Dienstbaarheid en hoffelijkheid – het recht om serieus te worden genomen	20
Administratieve vertraging	22
Belangenconflicten – kan ik erop vertrouwen dat de EU-bestuursorganen in het belang van de EU en in het belang van mij als burger handelen?	22
Klokkenluiden	24
<b>De Commissie als hoedster van de Verdragen – waarborgen dat de EU-regels door de lidstaten in acht worden genomen</b>	<b>26</b>
<b>Uitvoering van contracten en subsidies</b>	<b>29</b>
<b>Toekenning van overheidsopdrachten en subsidies</b>	<b>30</b>
<b>Personele zaken – in een dubbele betekenis</b>	<b>31</b>
<b>Vergelijkende onderzoeken en selectieprocedures</b>	<b>32</b>



## Inleiding door de Ombudsvrouw

Net als alle andere ombudsmannen in de openbare sector hanteert de Europese Ombudsman bij de behandeling van klachten een aantal specifieke waarden en beginselen. Een ombudsman vertegenwoordigt de burger tegenover bestuursorganen en probeert de machtsongelijkheid tussen die twee te verminderen. De Ombudsman moedigt bestuursorganen aan om de burger te behandelen als een individu met eigen rechten en om rekening te houden met zijn speciale omstandigheden. De Ombudsman moedigt bestuursorganen ook aan om flexibel te zijn en waar mogelijk besluiten te nemen ten gunste van de burger. De Ombudsman zet zich er vooral voor in dat de contacten van de burger met bestuursorganen beschaafd en hoffelijk verlopen.

In het geval van de EU blijkt uit de waarden en beginselen van de Europese Ombudsman dat veel belang wordt gehecht aan de bevordering van behoorlijk openbaar bestuur en dat het van bijzonder belang is dat EU-burgers en -bedrijven door EU-bestuursorganen eerlijk, redelijk en met zorg worden behandeld.

Een basisprincipe in het gedachtegoed van de Ombudsman is dat behoorlijk openbaar bestuur meer omvat dan alleen wettig handelen. De aanpak van de Ombudsman gaat verder dan die van de rechtbanken, die in het algemeen uitsluitend gericht zijn op de wettigheid van handelingen. Een ombudsman mag een openbare instelling nooit vragen om in tegenspraak met het recht te handelen. Een ombudsman zal van een instelling echter verlangen dat deze binnen de wet al het mogelijke doet om resultaten te bereiken die in alle omstandigheden eerlijk en redelijk zijn.

Sinds ik in oktober 2013 de functie van Europese Ombudsvrouw heb aanvaard, is het me opgevallen hoezeer EU-instellingen vooral reageren op klachten met het oog op de wettigheid van hun handelingen. Zoals ook wordt aangetoond in de resultaten van door mijn bureau behandelde klachten, zal de instelling in veel gevallen een op grond van het recht volledig aanvaardbare en redelijke benadering hebben gehanteerd. Maar in sommige gevallen lijkt het bijna alsof het recht wordt gebruikt om de mogelijke oplossingen voor de klager te beperken. Ik zou liever zien dat in de reacties een meer holistische of probleemoplossende benadering wordt gehanteerd. Die reacties moeten vanzelfsprekend ook een juridische analyse bevatten. In de analyse moet echter worden onderzocht wat er in een bepaald geval, binnen de wet, nog meer kan worden gedaan, en de analyse zou niet slechts mogen worden gebruikt voor een starre verdediging van het oorspronkelijke standpunt van de instelling.

Bijna alle overheidsorganen hebben er in meer of mindere mate moeite mee om het vertrouwen te winnen van de burgers die zij dienen. Soms is het wantrouwen van het publiek ten aanzien van openbare bestuursorganen niet gerechtvaardigd en louter gebaseerd op de gemakzuchtige veronderstelling dat de bureaucratie per definitie alleen haar eigen belangen dient in plaats van het algemeen belang. Soms is het wantrouwen van het publiek echter wel gerechtvaardigd, op grond van de daadwerkelijke praktijken van de openbare instantie of – misschien even belangrijk – de perceptie van het publiek daarvan.



De bestuursorganen van de EU bevinden zich in een bijzonder moeilijke positie waar het gaat om het winnen en behouden van het vertrouwen van de burgers aan wie ze hun diensten verlenen. Soms valt dit de bestuursorganen zelf niet te verwijten maar komen deze moeilijkheden voort uit het feit dat ze zowel geografisch als cultureel op grote afstand van veel burgers staan. Bovendien is veel van wat op EU-bestuursniveau gebeurt ingewikkeld en moeilijk te begrijpen. Meer nog dan de meeste openbare instanties op nationaal of regionaal niveau moeten de EU-bestuursorganen zich enorm inspannen om vertrouwen te creëren. Mijn functie als Europese Ombudsvrouw behelst ook het aanmoedigen en steunen van de EU-bestuursorganen op dit gebied.

Ik denk dat van de EU-bestuursorganen mag worden verwacht dat zij erkennen dat de conclusies van de Europese Ombudsvrouw, die de algemene waarden en beginselen van de Ombudsman weerspiegelen, uiterst serieus moeten worden genomen. Verwerping van een voorgestelde oplossing of ontwerpaanbeveling van de Europese Ombudsvrouw mag slechts sporadisch voorkomen. Het is de taak van de Ombudsvrouw om namens de gewone burgers EU-instellingen te adviseren hoe ze op klachten van burgers moeten reageren. En het is de taak van de instellingen om ook namens diezelfde burgers het advies van de Ombudsvrouw te accepteren. Alleen als ze overduidelijk verkeerd zijn, moeten de conclusies en aanbevelingen van de Ombudsvrouw door het bestuur worden verworpen.<sup>1</sup>

De zaken die mijn bureau behandelt geven volgens mij een waardevol inzicht in de manier waarop de waarden en beginselen van de Ombudsman in reële situaties moeten worden toegepast. Daarom publiceren we, naast ons [Jaarverslag 2013](#), ook *Behoorlijk bestuur in de praktijk: de besluiten van de Europese Ombudsvrouw in 2013*. Deze publicatie volgt de onderzoekscategorieën die de Europese Ombudsman de laatste jaren heeft toegepast:

- Transparantie
- Institutionele zaken en beleidskwesties
- De Commissie als hoedster van de Verdragen
- Uitvoering van contracten en subsidies
- Toekenning van overheidsopdrachten en subsidies
- Personele zaken
- Vergelijkende onderzoeken en selectieprocedures

De publicatie laat zien op welke manier de waarden en beginselen van de Ombudsman zijn toegepast bij de in 2013 voltooide onderzoeken.<sup>2</sup> Ik hoop dat

<sup>1</sup> Zoals een voormalige nationale Ombudsvrouw in het Verenigd Koninkrijk eens heeft gezegd, moet er altijd in overeenstemming met de bevindingen van de Ombudsvrouw worden gehandeld, behalve wanneer "de Ombudsvrouw haar verstand heeft verloren".

<sup>2</sup> De besluiten waarmee de desbetreffende onderzoeken worden afgesloten, worden normaal gesproken op de website van de Ombudsman (<http://www.ombudsman.europa.eu>) gepubliceerd in het Engels en in de taal van de klacht, indien dat een andere taal is.



deze publicatie van nut zal zijn voor de EU-bestuursorganen en voor allen die behoorlijk openbaar bestuur in de Europese Unie willen bevorderen.

Emily O'Reilly  
Europese Ombudsvrouw  
15 september 2014



## Transparantie – het recht op informatie en inzicht in de situatie

*Om goed bestuur te bevorderen en de deelneming van het maatschappelijk middenveld te waarborgen, werken de instellingen, organen en instanties van de Unie in een zo groot mogelijke openheid. (Artikel 15, lid 1, VWEU)*

### Waarom transparantie zo belangrijk is

Dankzij transparantie kunnen burgers de activiteiten van overheidsinstanties grondig controleren, hun prestaties evalueren en hen ter verantwoording roepen. Openheid en openbare toegang tot documenten vormen een essentieel onderdeel van de institutionele controlemechanismen op grond waarvan de overheidsbevoegdheden kunnen worden uitgeoefend en verantwoordelijkheid wordt bevorderd.<sup>3</sup> Om het vertrouwen van de burgers te krijgen, kunnen de EU-bestuursorganen zich niet beperken tot de opmerking dat ze hun best doen. Burgers hebben het recht om zelf te zien en te besluiten of dat het geval is. Openheid en transparantie zijn dan ook de belangrijkste elementen om vertrouwen tussen de EU-instellingen en de burgers te creëren.

In een veeltalige omgeving als de EU heeft het recht op informatie en inzicht ook een linguïstisch aspect. De op de burgers in het algemeen gerichte communicatie van de EU-bestuursorganen zou idealiter in alle officiële talen moeten worden gepubliceerd. Dit standpunt is gebaseerd op de veronderstelling dat communicatie alleen effectief kan zijn als burgers de hun geboden informatie kunnen begrijpen. Aangezien er echter geen algemeen EU-rechtsbeginsel bestaat op grond waarvan iedere burger in alle omstandigheden het recht heeft op een versie in zijn taal van alles wat betrekking kan hebben op zijn belangen, vereist behoorlijk bestuur dat de EU-bestuursorganen de burgers zo veel mogelijk informatie in hun eigen taal bieden. De EU-bestuursorganen moeten ernaar streven om de homepage van hun websites en informatie over hun taken en taalbeleid in alle 24 officiële talen ter beschikking te stellen.<sup>4</sup>

Dat de dingen niet altijd gaan zoals je zou willen of zo soepel als je zou verwachten, is gemakkelijker te accepteren als je begrijpt waarom dit zo is. De Ombudsvrouw is van mening dat de EU-bestuursorganen minder extra verzoeken zullen ontvangen en minder vaak geconsulteerd worden, als van het begin af aan naar behoren wordt uitgelegd waarom een bepaald besluit is genomen of, bijvoorbeeld, een vertraging is ontstaan. Hierdoor krijgt het bestuur meer tijd voor zijn dienstverlening aan de EU en het verbeteren hiervan. Indien een EU-bestuursorgaan voor de behandeling van een klacht van een burger meer tijd dan verwacht nodig heeft, helpt het als de burger van de reden van deze vertraging in kennis wordt gesteld.<sup>5</sup> Indien dergelijke informatie niet wordt verstrekt, kan een burger zich bijvoorbeeld genoodzaakt voelen om een verzoek tot openbare toegang tot documenten in te dienen, met

<sup>3</sup> Zaak 1649/2012/RA.

<sup>4</sup> Zaak 1363/2012/BEH.

<sup>5</sup> De zaken 48/2012/MHZ en 412/2012/MHZ.



alle gevolgen van dien voor de middelen die een dergelijk verzoek meebrengt.<sup>6</sup> Om een voorbeeld te geven: het DG Milieu van de Commissie had gedurende korte tijd een soepelere benadering dan voorheen voor de openbare toegankelijkheid van documenten toegepast. Toen deze soepelere benadering weer werd afgeschaft, werden hierover klachten ingediend bij de Ombudsman. De Commissie aarzelde echter om openlijk te erkennen dat het DG Milieu een nieuwe benadering had uitgeprobeerd. In plaats van te suggereren dat de klager niet had begrepen wat er gebeurd was, had de Commissie eerlijker tegen de klager kunnen zijn. Voor elke organisatie kan het beschamend zijn als blijkt dat er belangrijke verschillen van mening spelen. Op grond van de algemene opvattingen over openheid in de openbare EU-bestuursorganen moet de burger echter van meet af aan de waarheid worden verteld.<sup>7</sup>

Wanneer de activiteiten van de EU-bestuursorganen de belangen van burgers rechtstreeks raken, is het extra belangrijk om de legitimiteit te vergroten door middel van bevordering van een cultuur van openheid en transparantie. Op bepaalde terreinen van de EU-bestuursorganen kunnen waarheid en transparantie zelfs een kwestie van leven of dood zijn. Het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA) is verantwoordelijk voor de bescherming van de volksgezondheid door middel van wetenschappelijke evaluatie van en toezicht op geneesmiddelen, met inbegrip van besluiten over de veiligheid en doeltreffendheid van die geneesmiddelen. Het is duidelijk dat er ernstige fouten kunnen worden gemaakt als het EMA niet de juiste procedures volgt. Transparantie is voor het EMA een essentieel middel om de juistheid van zijn beslissingen te waarborgen. De openheid en transparantie van het EMA bevorderen het wetenschappelijke debat en de vooruitgang doordat onafhankelijke wetenschappers de conclusies van het EMA en de hierbij door het EMA gehanteerde gegevens en argumenten nauwkeurig kunnen onderzoeken. Door zijn volledig gedocumenteerde opvattingen beschikbaar te stellen, kan het EMA waarborgen dat al zijn werk de toets der kritiek doorstaat en uiteindelijk juist is. Voor het publiek is het van vitaal belang dat de besluiten van het EMA juist zijn.<sup>8</sup>

Soms moeten burgers nog steeds eerst een klacht bij de Ombudsvrouw indienen voordat ze de juiste uitleg krijgen. De Ombudsvrouw wil op dit punt graag steun verlenen en heeft dit in 2013 ook gedaan, bijvoorbeeld met betrekking tot de behandeling door de Commissie van klachten over inbreuk<sup>9</sup> en met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden voor personeel in EU-delegaties<sup>10</sup>. Indien de ontoereikende motivering in de loop van het onderzoek wordt gecorrigeerd, sluit de Ombudsvrouw haar onderzoek gewoonlijk af zonder een geval van wanbeheer vast te stellen.<sup>11</sup> Hoewel dit probleem op zich ernstig genoeg is, betekent het niet verstrekken van een motivering niet altijd dat een EU-bestuursorgaan een ontvangen klacht niet naar behoren heeft onderzocht.<sup>12</sup>

<sup>6</sup> Zaak 277/2012/RA.

<sup>7</sup> De zaken 1947/2010/PB en 2207/2010/PB.

<sup>8</sup> De zaken 2575/2009/RA en 1877/2010/FOR.

<sup>9</sup> De zaken 846/2010/PB en 1786/2011/MHZ.

<sup>10</sup> Zaak 706/2010/RT.

<sup>11</sup> De zaken 846/2010/PB en 48/2012/MHZ.

<sup>12</sup> Zaak 48/2012/MHZ.



De Ombudsvrouw hoopt echter dat de verdere opmerkingen, die de EU-bestuursorganen aanmoedigen om hun standpunten beter te motiveren en uit te leggen, in de nabije toekomst daadwerkelijk tot verbeteringen zullen leiden.

## Het recht op toegang tot documenten

Een belangrijk aspect van transparantie is het recht op toegang tot documenten.

*Iedere burger van de Unie (...) heeft recht op toegang tot documenten van de instellingen, organen en instanties van de Unie. (Artikel 15, lid 3, VWEU)*

Een burger die een verzoek tot toegang tot documenten indient, hoeft dit verzoek niet te motiveren.<sup>13</sup>

In overeenstemming met het vermoeden van wettigheid van handelingen van de EU-instellingen wordt verondersteld dat als de betrokken instelling zegt dat een bepaald document waartoe toegang wordt gevraagd niet bestaat, deze verklaring juist is. De aanvrager kan die veronderstelling weerleggen met relevant en consistent bewijs. Er kan bijvoorbeeld een onderzoek door de Ombudsvrouw worden toegekend als een aanvrager stelt dat uit de reeds van de instelling ontvangen correspondentie blijkt dat er sprake is van leemten in de tijd of in de betrokkenheid van bepaalde individuen en dat hieruit valt op te maken dat in de door de instelling uitgevoerde analyse van het verzoek tot toegang geen rekening is gehouden met bepaalde correspondentie.<sup>14</sup>

Het recht op openbare toegang tot documenten is geen absoluut recht. Uitzonderingen op de toegang moeten echter juist en nauwkeurig worden toegepast zodat het recht op toegang niet onnodig wordt beperkt.

In artikel 6 van bijlage III bij het Statuut van de ambtenaren van de EU is bijvoorbeeld vastgelegd dat de werkzaamheden van een jury voor het werven van EU-personeel geheim zijn. Dit betekent niet dat er geen openbare toegang kan worden verleend tot verklaringen van belangenconflicten die door leden van dergelijke jury's zijn afgegeven. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen openbaarmaking van de *standpunten* van juryleden en openbaarmaking van *alle overige informatie* met betrekking tot een selectieprocedure. In een verklaring van een belangenconflict wordt niet de houding van individuele juryleden ten aanzien van het individuele of vergelijkende onderzoek van kandidaten in een wervingsprocedure beschreven. Bij de openbaarmaking van een dergelijke verklaring kan deze houding dan ook niet onthuld worden. Het is daarom moeilijk te begrijpen hoe openbaarmaking van de verklaringen afbreuk zou kunnen doen aan de onafhankelijkheid van de jury's. Het enige doel van dergelijke verklaringen is juist om de objectiviteit en onpartijdigheid van juryleden te waarborgen.<sup>15</sup>

Een van de belangrijkste instrumenten voor burgers bij de uitoefening van het recht op toegang tot documenten is Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake de

<sup>13</sup> Zaak 524/2012/MMN.

<sup>14</sup> De zaken 531/2012/MMN en 375/2013/ANA.

<sup>15</sup> Zaak 1403/2012/CK.



toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, alsmede soortgelijke regelgeving die van toepassing is op andere EU-instellingen, organen en instanties.

Om te bepalen of een van de uitzonderingen die worden beschreven in artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1049/2001 van toepassing is, moet in het algemeen een driestappentoets worden uitgevoerd. In de eerste plaats moet worden vastgesteld of de documenten behoren tot de categorie die valt onder de uitzondering waarop een beroep wordt gedaan. In de tweede plaats moet worden vastgesteld of openbaarmaking van het document het beschermde belang (ernstig) zou ondermijnen. Dat wil zeggen dat er een “schadetoets” moet worden uitgevoerd. In de derde plaats moet de instelling, als wordt vastgesteld dat openbaarmaking van een document de desbetreffende belangen zou schaden, afwegen (indien dit van toepassing is op de uitzondering in kwestie) of een hoger algemeen belang desalniettemin openbaarmaking gebiedt.<sup>16</sup>

De instelling moet gewoonlijk (i) “per document” en (ii) “afzonderlijk en in concreto” onderzoeken of een van de uitzonderingen voor de toegang geldt. Een onderzoek van elk document afzonderlijk en in concreto is misschien niet vereist indien het, gezien de bijzondere omstandigheden in een individueel geval, duidelijk is dat toegang moet worden geweigerd of juist moet worden verleend.<sup>17</sup>

De EU-bestuursorganen weigeren soms openbare toegang tot delen van documenten omdat ze de desbetreffende delen als niet relevant voor het verzoek beschouwen. Benadrukt moet worden dat het begrip “relevante delen van een document” niet wordt gebruikt in Verordening (EG) nr. 1049/2001, waarin is vastgelegd dat toegang tot delen van een document alleen kan worden geweigerd indien een uitzondering in de zin van artikel 4 van toepassing is.<sup>18</sup>

Artikel 6, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 kan echter wel worden toegepast om delen van een document die de instelling voor het verzoek niet relevant acht, te bewerken. Doel van dit artikel is het vinden van een billijke oplossing als er sprake is van een omvangrijk document of een groot aantal documenten. Dit artikel kan worden toegepast om te voorkomen dat een diepgaand en tijdrovend onderzoek moet worden uitgevoerd naar de vraag of er een uitzondering voor de toegang geldt. De instelling moet de aanvrager echter duidelijk uitleggen dat de desbetreffende delen volgens haar niet relevant zijn voor de aanvrager en waarom dit zo is.<sup>19</sup> Deze benadering mag ook niet leiden tot misbruik van Verordening (EG) nr. 1049/2001. In het bijzonder mag dit niet tot gevolg hebben dat de eis om de niet-openbaarmaking van een aangevraagd document volledig te rechtvaardigen wordt omzeild. Indien een aanvrager, na gedeeltelijk toegang te hebben gekregen, erop staat dat hij het gehele document ontvangt, moet dit document de aanvrager ter beschikking worden gesteld, tenzij de instelling kan aantonen dat een uitzondering in de zin van artikel 4 van toepassing is op het hele document. Als de instelling een zeer

<sup>16</sup> Zaak 1817/2010/RA.

<sup>17</sup> Zaak 2048/2011/OV.

<sup>18</sup> Zaak 277/2012/RA.

<sup>19</sup> Zaak 693/2011/RA.



omvangrijk document heeft bewerkt als reactie op een algemeen en onduidelijk verzoek van een klager en om de klager in staat te stellen zijn verzoek preciezer te formuleren, moet de instelling vermelden dat de aanvrager recht heeft op toegang tot het gehele document.<sup>20</sup>

Het doel van artikel 6, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 is verduidelijking van een verzoek tot toegang. De aanvrager moet het document of de documenten waartoe toegang wordt gevraagd duidelijk kunnen identificeren, en de instelling moet nauwkeurig kunnen vaststellen welk document of welke documenten worden opgevraagd. De instelling moet derhalve geen documenten verstrekken op grond van veronderstelde bedoelingen van een aanvrager, maar moet om opheldering vragen. Als een aanvrager zegt dat hij niet precies weet waarnaar moet worden gevraagd omdat hem niet bekend is wat er voorhanden is, moet de instelling uitleggen welke documenten er zijn.<sup>21</sup>

Met betrekking tot de uitzonderingen:

*Artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 – bescherming van het openbare belang wat betreft de internationale betrekkingen*

Met betrekking tot de Raad geldt de verplichting om zo transparant mogelijk te zijn in bijzonder sterke mate op het gebied van zijn wetgevingsbevoegdheden. Er is echter een verschil in transparantievereisten wanneer een instelling handelt in het kader van haar wetgevingsbevoegdheden of als partij bij intergouvernementele onderhandelingen. Hoewel transparantie ook van belang is op het gebied van intergouvernementele onderhandelingen, die betrekking hebben op door de EU namens de burgers gemaakte afspraken die van invloed kunnen zijn op hun grondrechten, moet men zich bewust zijn van de context waarin het desbetreffende document is geproduceerd.<sup>22</sup>

De Raad moet in intergouvernementele onderhandelingen proactief zijn en de onderhandelingspartners in kennis stellen van zijn plicht om zo open mogelijk te werk te gaan. De Raad zou dan van meet af aan weten of de onderhandelingspartner geheimhouding wenst, en kan aanvragers in kennis stellen van de redenen voor het bezwaar tegen openbaarmaking.<sup>23</sup>

*Artikel 4, lid 1, onder a), vierde streepje, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 – bescherming van het financieel, monetair of economisch beleid*

Zoals in jurisprudentie is vastgesteld, geniet de instelling een ruime beoordelingsvrijheid om te bepalen of openbaarmaking van documenten op de gebieden die onder deze uitzondering vallen het openbare belang kan ondermijnen. Een besluit tot weigering op dat gebied is namelijk complex en gevoelig van aard en vereist grote zorgvuldigheid. Bovendien zijn de criteria in artikel 4, lid 1), onder a), zeer algemeen.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Zaak 1877/2010/FOR.

<sup>21</sup> Zaak 693/2011/RA.

<sup>22</sup> Zaak 1649/2012/RA.

<sup>23</sup> Zaak 1649/2012/RA.

<sup>24</sup> Zaak 531/2012/MMN.



*Artikel 4, lid 2, derde streepje, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 – bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits*

Algemeen wordt aangenomen dat openbare toegang tot documenten met betrekking tot een lopend OLAF-onderzoek in beginsel zou kunnen leiden tot ondermijning van het doel van dat onderzoek. Indien in een onderzoeksrapport van OLAF bewijs wordt geleverd met betrekking tot lopende nationale procedures, zou openbare toegang tot dit rapport bovendien kunnen leiden tot ondermijning van die lopende nationale procedures. De voornaamste reden hiervoor is dat openbaarmaking van bewijs in een lopend onderzoek nadelig zou kunnen zijn voor het gebruik van dat bewijs in een toekomstig proces, vooral als het onderzoek kan leiden tot een strafproces. Afgezien van duidelijke gevallen kan louter op grond van het feit dat OLAF een onderzoeksrapport naar de nationale autoriteiten heeft gestuurd echter niet worden aangenomen dat die autoriteiten maatregelen zullen nemen naar aanleiding van dat rapport. Het is bijvoorbeeld altijd mogelijk dat de nationale autoriteiten concluderen dat op grond van een rapport geen actie hoeft te worden ondernomen, of dat zij het rapport eenvoudigweg negeren. Het is dus de taak van OLAF om contact op te nemen met de nationale autoriteiten en te controleren of een onderzoek aan de gang is (of naar verwachting in de nabije toekomst zal plaatsvinden) en welke gevolgen openbaarmaking van het rapport voor dat onderzoek zou kunnen hebben.<sup>25</sup>

*Artikel 4, lid 3, eerste alinea, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 – bescherming van het besluitvormingsproces wanneer er nog geen besluit is genomen*

De term “besluitvormingsproces” is van toepassing op alle interne beraadslagingen en voorafgaand overleg binnen een instelling en de term “besluiten” heeft betrekking op de standpunten die na die interne beraadslagingen en dat overleg zijn aangenomen, ook als die standpunten geen juridisch bindende “besluiten” vormen. Dat wil zeggen dat de term “besluit” ruim moet worden opgevat, in overeenstemming met het doel van artikel 4, lid 3. Een document kan verband houden met een afgerond besluitvormingsproces en *tevens* met een ander, lopend besluitvormingsproces. De instelling moet echter uitleggen hoe openbaarmaking van het document kan leiden tot ernstige ondermijning van het lopende besluitvormingsproces. Wanneer de EU-instelling wijst op het risico van “externe inmenging” en “druk”, moet niet alleen worden aangetoond dat er waarschijnlijk sprake is van een dergelijke druk op besluitvormers, maar ook dat het niet puur hypothetisch maar redelijkerwijs te verwachten is dat een dergelijke ongepaste druk op besluitvormers van dien aard en dermate intens zou zijn dat het besluitvormingsproces ernstig ondermijnd zou worden.<sup>26</sup>

*Artikel 4, lid 3, tweede alinea, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 – bescherming van het besluitvormingsproces nadat er een besluit is genomen*

Deze bepaling maakt het mogelijk om de toegang tot *standpunten*, dat wil zeggen door de auteur op grond van zijn beslissingsbevoegdheid geuite

<sup>25</sup> Zaak 598/2013/OV.

<sup>26</sup> De zaken 1817/2010/RA en 1877/2010/FOR.



meningen of beoordelingen, te weigeren, ook *nadat* het besluit is genomen. Er kan geen ongepaste druk op besluitvormers worden uitgeoefend om het besluit te wijzigen nadat dit is genomen. Niettemin geeft een auteur van een *standpunt* zijn mening, en in elk geval bestaat de mogelijkheid dat dergelijke meningen niet vrijelijk en eerlijk worden geuit als ze openbaar kunnen worden gemaakt. Het risico van zelfcensuur ten nadele van het besluitvormingsvermogen van een instelling is alleen groot als de geuite standpunten *bijzonder gevoelig* zijn, bijvoorbeeld als ze (zelf)kritisch, speculatief of controversieel zijn.<sup>27</sup> De instelling moet wijzen op een specifiek kenmerk van het standpunt dat het bijzonder gevoelig maakt en dat tot zelfcensuur kan leiden als het openbaar zou worden gemaakt.<sup>28</sup>

De collectieve aard van een besluit brengt op zich niet mee dat openbaarmaking van individuele standpunten zou leiden tot een ernstige ondermijning van het besluitvormingsproces. Dat zou niet in overeenstemming zijn met de letter van artikel 4, lid 3), tweede alinea. Het besef dat een standpunt later openbaar kan worden gemaakt zou zelfs kunnen leiden tot betere argumenten van bijvoorbeeld een beoordelaar die standpunten op grond van wetenschappelijke expertise verstrekt, en geen persoonlijke standpunten.<sup>29</sup>

*Artikel 4, lid 5, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 – een lidstaat die verzoekt om een document niet openbaar te maken*

In het Euratom-Verdrag zijn kennis, infrastructuur en financiering van kernenergie in de EU bijeengebracht. In artikel 44 van dit verdrag is vastgelegd dat de Commissie, met instemming van de betrokken lidstaten, personen en ondernemingen, alle aan haar medegedeelde investeringsprojecten mag publiceren. Bij de toegang tot documenten op het gebied van kernenergieprojecten moet rekening worden gehouden met de aard van het recht op openbare toegang, omdat dit zich in de Europese Unie heeft ontwikkeld tot een algemeen beginsel van het Unierecht en een grondrecht. Ook moet artikel 44 van het Euratom-Verdrag in samenhang met Verordening (EG) nr. 1049/2001 worden gelezen. De door het Hof bedachte oplossing in de context van artikel 4, lid 5, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 moet ook worden toegepast op de interpretatie van artikel 44 van het Euratom-Verdrag: de betrokken lidstaat, onderneming of persoon die bezwaar maakt tegen het verlenen van toegang, moet dus op grond van de in artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1049/2001 genoemde uitzonderingen de redenen voor dat bezwaar opgeven. Het uiteindelijke besluit over de toegang ligt echter bij de Commissie, die moet beoordelen of de betrokken lidstaat, onderneming of persoon geldige redenen voor het niet verlenen van toestemming heeft gegeven. De Commissie heeft toegezegd dat zij ernaar zal streven om de vereiste toestemming volgens artikel 44 van het Euratom-Verdrag te verkrijgen, al voordat een verzoek tot openbaarmaking is ingediend.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Zaak 1817/2010/RA.

<sup>28</sup> Zaak 2781/2008/FOR.

<sup>29</sup> Zaak 2781/2008/FOR.

<sup>30</sup> Zaak 2335/2008/CK.



## Categorieën van gelijkaardige documenten

In het algemeen moet de instelling elk document waartoe toegang is gevraagd aan een afzonderlijk en specifiek onderzoek onderwerpen. Bij het beoordelen van de vraag of openbaarmaking van een document een beschermd belang zou ondermijnen, staat het de instelling in principe echter vrij om haar besluiten te baseren op algemene (zij het weerlegbare) veronderstellingen die van toepassing zijn op bepaalde categorieën documenten. Op verzoeken om openbaarmaking met betrekking tot gelijkaardige documenten zullen immers waarschijnlijk in het algemeen gelijksoortige overwegingen van toepassing zijn. Wat betreft de toepassing van artikel 4, lid 2, derde streepje, op grond waarvan de instellingen toegang tot een document weigeren indien openbaarmaking de bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits zou ondermijnen, heeft het Hof van Justitie uitdrukkelijk erkend dat kan worden vertrouwd op algemene veronderstellingen die van toepassing zijn op bepaalde categorieën van documenten in bepaalde specifieke omstandigheden. Het gaat hier met name om controleprocedures inzake staatssteun, controleprocedures inzake concentraties, procedures die aanhangig zijn voor de gerechten van de Unie en de precontentieuze fase van de niet-nakomingsprocedure die wordt geregeld door artikel 258 VWEU.<sup>31</sup>

Het Hof heeft nog geen standpunt kunnen bepalen ten aanzien van de vraag of de mogelijkheid om uit te gaan van zulke algemene veronderstellingen ook moet gelden voor een door OLAF uitgevoerd onderzoek en de daaropvolgende nationale procedures die op de bevindingen van OLAF zijn gebaseerd. Er zijn verordeningen<sup>32</sup> met strikte regels ter beperking van de toegang tot informatie die door OLAF is verkregen en in het kader van een extern onderzoek naar de lidstaten is gestuurd. Deze bepalingen zijn gelijk aan de regels waarmee de toegang tot dossiers in controleprocedures inzake staatssteun of concentraties wordt beperkt. De Ombudsvrouw is van mening dat op grond van deze bepalingen in het algemeen kan worden verondersteld dat openbaarmaking van documenten uit het dossier van een lopend OLAF-onderzoek in principe het doel van dat onderzoek ondermijnt. Bovenstaande algemene veronderstelling is van toepassing zolang OLAF met het onderzoek naar een zaak bezig is en er nationale procedures gaande zijn die hiermee verband houden.<sup>33</sup>

Zoals hierboven is opgemerkt, kan de veronderstelling worden weerlegd. Het is derhalve de taak van de klager om aan te tonen dat deze veronderstelling niet van toepassing is op een bepaald document waartoe hij toegang heeft gevraagd of dat er sprake is van een hoger openbaar belang dat de openbaarmaking van het document rechtvaardigt. Het is voor iemand die een verzoek tot toegang indient natuurlijk moeilijk om een dergelijke algemene veronderstelling met betrekking tot een bepaald document te weerleggen indien deze persoon geen toegang tot dat document krijgt. Voor de Ombudsvrouw is dit echter wel

<sup>31</sup> Zaak 2048/2011/OV.

<sup>32</sup> Verordening (EG) nr. 1073/99 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en Verordening (EG) nr. 515/97 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften.

<sup>33</sup> Zaak 2048/2011/OV.



mogelijk, omdat zij het recht heeft om de betrokken documenten te inspecteren.<sup>34</sup>

## Privacy en persoonsgegevens – de wisselwerking tussen Verordening (EG) nr. 1049/2001 en Verordening (EG) nr. 45/2001 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens

Het belang van transparantie moet worden afgewogen tegen andere belangen, zoals het recht op de bescherming van persoonsgegevens.

Een goede manier om een dergelijk evenwicht te garanderen, bijvoorbeeld wanneer burgers de namen van deskundigen of beoordelaars in raden of commissies willen weten, is dat de EU-bestuursorganen de richtsnoeren van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS) raadplegen wanneer ze transparant willen zijn en tegelijkertijd de bescherming van het recht op privacy van individuen en de bescherming van persoonsgegevens willen waarborgen. De EDPS dringt er bij de EU-bestuursorganen op aan om bij de verwerking van persoonsgegevens een proactieve benadering te hanteren, dat wil zeggen om de betrokken personen van tevoren ervan in kennis te stellen dat hun namen onder bepaalde omstandigheden openbaar kunnen worden gemaakt.<sup>35</sup>

Bij een verzoek om toegang tot documenten die persoonsgegevens bevatten moet de aanvrager, overeenkomstig artikel 8, onder b), van Verordening (EG) nr. 45/2001, met duidelijke en aanvaardbare argumenten de noodzaak van de overdracht van de gevraagde persoonsgegevens aantonen. De EU-instelling kan dan de verschillende belangen van de betrokken partijen tegen elkaar afwegen en bepalen of er enige reden is om aan te nemen dat de rechtmatige belangen van de betrokkene door de overdracht van die gegevens zouden kunnen worden geschaad.<sup>36</sup> De persoon die om toegang verzoekt, moet ervan in kennis worden gesteld<sup>37</sup> dat hij het recht heeft om aan te geven om welke redenen het gerechtvaardigd zou zijn om de gegevens aan hem over te dragen en moet in de gelegenheid worden gesteld om dit te doen. Verordening (EG) nr. 1049/2001 voorziet in een administratieve procedure op twee niveaus die aanvragers deze mogelijkheid biedt, waarbij de aanvrager de noodzaak in zijn confirmatief verzoek kan aantonen.<sup>38</sup> Zelfs als een aanvrager geen informatie heeft verschaft waarin dergelijke redenen nadrukkelijk zijn vermeld, kan de instelling over informatie beschikken die duidelijk genoeg is om vast te kunnen stellen dat de gegevensoverdracht gerechtvaardigd is.<sup>39</sup>

<sup>34</sup> Zaak 2048/2011/OV.

<sup>35</sup> Zaak 2111/2011/RA.

<sup>36</sup> De zaken 1403/2012/CK en 2510/2011/CK.

<sup>37</sup> Zaak 277/2012/RA.

<sup>38</sup> Zaak 1403/2012/CK.

<sup>39</sup> Zaak 2510/2011/CK.



Er kan niet worden volstaan met het onzichtbaar maken van persoonsgegevens zoals namen en contactgegevens in documenten zonder te vermelden of er pogingen zijn ondernomen om te controleren of betrokkenen bereid zijn in te stemmen met de openbaarmaking.<sup>40</sup>

De instellingen moeten niet al te formeel omgaan met verzoeken tot toegang. Indien een aanvrager een verzoek indient voor openbare toegang tot een document krachtens Verordening (EG) nr. 1049/2001 en hem reeds op grond van artikel 13 van Verordening (EG) nr. 45/2001 speciale individuele toegang is verleend, moet de instelling dat verzoek in principe toch in behandeling nemen. Dit houdt in dat dit document aan een onderzoek krachtens Verordening (EG) nr. 1049/2001 moet worden onderworpen. In zo'n geval kan de instelling echter ook overwegen om aan de aanvrager uit te leggen dat de uitvoering van het onderzoek krachtens Verordening (EG) nr. 1049/2001 geen praktisch nut heeft.<sup>41</sup>

Bij openbaarmaking van informatie aan een aanvrager met betrekking tot zijn persoonsgegevens op grond van Verordening (EG) nr. 45/2001, mag de instelling overige informatie in de desbetreffende documenten verwijderen. Toegang tot persoonsgegevens is iets anders dan toegang tot documenten.<sup>42</sup>

## Het recht op toegang tot je eigen dossier

In artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de EU (Recht op behoorlijk bestuur) is vastgelegd dat eenieder het recht heeft om inzage te krijgen in het hem betreffende dossier, met inachtneming van het gerechtvaardigde belang van de vertrouwelijkheid en het beroeps- en het zakengeheim. Sommige uitzonderingen die van toepassing zijn met betrekking tot het recht op *openbare* toegang tot documenten kunnen ook van toepassing zijn op het recht op *individuele* toegang. De individuele toegang tot het eigen dossier kan iemand echter niet ontzegd worden op grond van het feit dat het bieden van die toegang nadelig kan zijn voor de privacy- en persoonsgegevensrechten of zakelijke belangen *van de persoon die het verzoek tot toegang indient*.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Zaak 277/2012/RA.

<sup>41</sup> Zaak 1108/2012/RT.

<sup>42</sup> Zaak 1013/2012/MHZ.

<sup>43</sup> Zaak 1560/2010/FOR.



## Institutionele zaken en beleidskwesties

De Ombudsvrouw is van mening dat het begrip "wanbeheer" niet van toepassing is op de verdiensten van de EU-wetgeving en de politieke werkzaamheden van het Europees Parlement.

## De Commissie en wetgevingsvoorstellen

Bij de evaluatie van de activiteiten van de Commissie op het gebied van de formulering van wetgevingsvoorstellen is het niet de taak van de Ombudsvrouw om haar oordeel in de plaats te stellen van dat van de Commissie. Het is veeleer haar taak om te controleren of de juiste procedures zijn gevolgd en of er geen sprake was van een kennelijke beoordelingsfout. De Commissie moet een volledige en gemakkelijk te begrijpen beschrijving kunnen bieden van de stappen die zijn gezet en de entiteiten die hierbij zijn betrokken voordat haar wetgevingsvoorstel aan de controle van het Parlement en de Raad wordt onderworpen.<sup>44</sup>

## Hoe naar de burgers en het maatschappelijk middenveld kan worden geluisterd

Door participerende democratie, op basis van de beginselen van gelijkheid en transparantie, neemt het vertrouwen van de burgers in de EU en haar bestuursorganen toe. Meer vertrouwen in de EU en haar bestuursorganen is een belangrijk element bij het vergroten van de effectiviteit van de EU en haar bestuursorganen.<sup>45</sup>

Wat de ontwikkeling van wetgevingsvoorstellen van de Commissie betreft, heeft de Ombudsvrouw vooral aandacht voor de procedurele aspecten. In artikel 11 VEU worden de contouren geschetst van een overlegruimte waarin de EU-instellingen samenwerken met burgers, representatieve organisaties en het maatschappelijk middenveld. De EU-instellingen moeten vaststellen wat de "passende wegen" zijn om burgers en representatieve organisaties de mogelijkheid te bieden hun meningen kenbaar te maken en in het openbaar uit te wisselen. De precieze manier waarop de democratie in een bepaalde situatie verwezenlijkt wordt, zal afhankelijk zijn van de specifieke aard van de desbetreffende actie van de Unie. Op dit gebied moeten de EU-instellingen een zekere beoordelingsvrijheid genieten, vooral als het gaat om technisch complexe terreinen. Ze moeten er echter te allen tijde voor zorgen dat ze objectief kunnen rechtvaardigen hoe ze gebruikmaken van die beoordelingsvrijheid. Ze mogen daarbij niet discrimineren of de schijn wekken dat ze dat doen. Bovendien moeten de raadplegingen breed worden uitgevoerd.<sup>46</sup>

Om te zorgen dat burgers en representatieve organisaties op alle terreinen waar de Unie actief is hun recht op democratische participatie kunnen uitoefenen,

<sup>44</sup> Zaak 875/2011/JF.

<sup>45</sup> Zaak 2558/2009/DK.

<sup>46</sup> De zaken 1151/2008/ANA en 2097/2011/RA.



moet hun een reële mogelijkheid worden geboden om hun mening bekend te maken en moeten zij ervan verzekerd zijn dat de EU-instellingen hier rekening mee houden. Om dit te verwezenlijken moeten de EU-instellingen op dit gebied gelijke mogelijkheden garanderen. Die mogelijkheden moeten in een voldoende vroeg stadium worden geboden aan alle betrokken partijen, met inbegrip van het algemene publiek, ngo's en academici.<sup>47</sup>

De plicht om de dialoog met het maatschappelijk middenveld aan te gaan houdt meer in dan alleen de financiering van bepaalde acties. Louter op grond van het feit dat de Commissie ervoor kiest om een bepaald initiatief niet te sponsoren kan niet worden geconcludeerd dat ze de plicht om met de betrokken organisatie in gesprek te treden heeft geschonden.<sup>48</sup>

Ook met kerken, religieuze verenigingen of gemeenschappen, levensbeschouwelijke en niet-confessionele organisaties moet de EU een open, transparante en regelmatige dialoog voeren (artikel 17 VWEU). Het beginsel van scheiding van kerk en staat, dat in de EU-context de scheiding tussen kerken en EU-instellingen betekent, houdt echter in dat de kerken en religieuze verenigingen wat de dialoog met de EU-instellingen betreft geen ongepaste geprivilegieerde positie mogen hebben. Het feit dat de Commissie ervoor kiest een bepaalde dialoog overeenkomstig artikel 17 VWEU niet aan te gaan, hoeft niet te betekenen dat de participatie van het maatschappelijk middenveld niet op een andere manier kan worden gewaarborgd, met name op grond van artikel 11 VEU. De Commissie heeft een ruime beoordelingsvrijheid ten aanzien van de vaststelling van haar prioriteiten en de onderwerpen waarover zij in debat wil gaan in het kader van de dialoog als bedoeld in artikel 17 VWEU. De Commissie moet er echter te allen tijde voor zorgen dat zij op een non-discriminatoire manier gebruikmaakt van haar beoordelingsvrijheid. Dit kan normaal gesproken slechts worden vastgesteld nadat de praktijken van de Commissie gedurende een langere periode zijn onderzocht.<sup>49</sup>

Artikel 17 VWEU gaat niet over het bespreken van een religie of levensbeschouwing. In beginsel is het echter geen probleem dat de meningen die door religieuze (en humanistische) gemeenschappen in hun dialoog met de instellingen naar voren worden gebracht hun standpunten als religieuze (en humanistische) gemeenschappen weergeven. Wat de term “regelmatig” in artikel 17 VWEU betreft, is er niets in dit artikel waaruit blijkt dat er een precies evenwicht tussen de verschillende groepen moet worden gevonden. Er zou slechts reden tot zorg kunnen zijn als uit een analyse van de reeks ontmoetingen zou blijken dat de aanpak van de Commissie duidelijk onevenwichtig is. Wat de term “transparant” betreft, heeft de Commissie de plicht op bepaalde terreinen, met name waar zij onderzoeks- en regelgevende bevoegdheden heeft, voldoende uitgebreid verslag te doen. Wat de term “open” betreft, staat het de Commissie vrij om een open en eerlijk debat aan te gaan, tenzij zij aantoonbaar dat een bepaalde dialoog strijdig zou zijn met de kernwaarden van de Unie.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Zaak 1151/2008/ANA.

<sup>48</sup> Zaak 2097/2011/RA.

<sup>49</sup> Zaak 2097/2011/RA.

<sup>50</sup> Zaak 2097/2011/RA.



De Commissie kan evenementen organiseren en activiteiten financieren ter bevordering van het debat over de kwesties die in die evenementen of activiteiten centraal staan. Dit hoeft niet meteen te betekenen dat de Commissie de specifieke boodschap of inhoud steunt. Het is mogelijk dat de Commissie eenvoudigweg een debat wil bevorderen, waartoe zij is gerechtigd. Vrijheid van meningsuiting is een van de fundamentele waarden van een democratische samenleving.<sup>51</sup>

Zo wekte een fototentoonstelling in een gebouw van de Commissie over koppels van hetzelfde geslacht ongenoegens op. Het is waar dat de EU-instellingen slechts binnen de grenzen van de hun in het Verdrag expliciet of impliciet toegekende bevoegdheden kunnen opereren en dat de EU geen bevoegdheid heeft op het gebied van de erkenning van huwelijken of geregistreerde partnerschappen. Binnen het toepassingsgebied van het EU-recht is discriminatie op grond van seksuele geaardheid echter verboden. Het is duidelijk dat de EU de mogelijkheid en ook de plicht heeft om discriminatie op grond van seksuele geaardheid binnen de grenzen van haar bevoegdheden te bestrijden. In principe is de Commissie dus bevoegd om dit doel met directe en indirecte middelen na te streven, bijvoorbeeld door een tentoonstelling te financieren, te organiseren of te steunen die gericht is op de bevordering van non-discriminatie op grond van seksuele geaardheid. Een dergelijke actie kan in het bijzonder tot de bevoegdheid van de EU behoren indien de vermeende discriminatie gevolgen heeft voor vrijheden die in het VWEU worden gegarandeerd, zoals het recht op vrij verkeer in de EU.<sup>52</sup>

Zelfs als een bepaalde tentoonstelling betrekking heeft op een onderwerp dat binnen de bevoegdheden van de EU valt en de Commissie een dergelijk evenement dus mag organiseren of medefinancieren, kan het echter gepast zijn dat de Commissie gebruikmaakt van een disclaimer om duidelijk te maken dat er standpunten worden weergegeven die niet noodzakelijkerwijze overeenkomen met haar eigen standpunten.<sup>53</sup>

## **Hoe deskundigengroepen kunnen worden opgezet en hoe naar hen moet worden geluisterd**

Het mandaat van de Ombudsvrouw beperkt zich tot het onderzoek naar de selectie/samenstelling, werking en transparantie van deskundigengroepen van de Commissie.<sup>54</sup> De Ombudsvrouw kan de resultaten van het werk van deskundigengroepen niet beoordelen.<sup>55</sup>

Het is niet de taak van de Ombudsvrouw om technische of wetenschappelijke evaluaties, waarvan sommige een belangrijk onderdeel van de prelegislatieve werkzaamheden van de Commissie vormen, nog een keer te beoordelen. Het werk van technische of wetenschappelijke commissies bijvoorbeeld, moet gebaseerd zijn op de beginselen van (i) technische excellentie, (ii) onafhankelijkheid en onpartijdigheid en (iii) transparantie. De

<sup>51</sup> Zaak 1640/2011/MMN.

<sup>52</sup> Zaak 1640/2011/MMN.

<sup>53</sup> Zaak 1640/2011/MMN.

<sup>54</sup> Een deskundigengroep hoeft niet per se een "representatieve" groep te zijn.

<sup>55</sup> Zaak 1682/2010/BEH.



Ombudsvrouw moet erop toezien dat de juiste administratieve procedures zijn gevolgd en dat de door de rechtsorde van de EU gegarandeerde rechten in administratieve procedures in acht zijn genomen. Het gaat dan met name om de plicht om alle relevante aspecten van de zaak nauwkeurig en onpartijdig te onderzoeken en op basis van het desbetreffende rechtskader tot een goed onderbouwd besluit te komen. De Ombudsvrouw kan bijvoorbeeld onderzoeken of het EU-orgaan in kwestie toegang heeft gekregen tot de elementen die noodzakelijk zijn voor een uitgebreide analyse van de specifieke kwestie, of onduidelijke aspecten worden opgehelderd en of het EU-orgaan een samenhangende verklaring heeft gegeven voor de toepassing van de toepasselijke regels. Verschil van mening ten aanzien van technische zaken is op zich geen reden om de beoordeling van het EU-orgaan als onjuist te bestempelen.<sup>56</sup>

Een bepaalde keuze op het gebied van het onderzoeksbeleid – hoe technisch van aard of beperkt in reikwijdte dan ook – kan bijvoorbeeld niet los worden gezien van talrijke andere milieu-, sociale en economische overwegingen. Alle relevante overwegingen moeten worden meegewogen en de Commissie kan niet volstaan met de bewering dat er geen “technologische oriëntatie” is. De Commissie is op grond van het feit dat zij de aanbevelingen van een bepaalde onder haar auspiciën ingestelde groep of commissie niet hoeft op te volgen, niet vrijgesteld van de plicht om objectiviteit te waarborgen.<sup>57</sup>

Wanneer de Commissie deskundigen aanstelt om technische of wetenschappelijke evaluaties uit te voeren, dient de toegepaste methode in overeenstemming te zijn met de toepasselijke wettelijke voorschriften en beginselen van behoorlijk bestuur en mogen er geen duidelijke beoordelingsfouten worden gemaakt. Hierbij moet worden aangetekend dat de Commissie een ruime beoordelingsvrijheid geniet bij de keuze van externe deskundigen. De juiste manier om het grootst mogelijke aantal deskundigen met de vereiste expertise te identificeren is gewoonlijk door openbaar te maken dat de Commissie behoefte heeft aan deskundigen en een oproep te doen waarin deskundigen worden uitgenodigd om hun interesse te tonen. Het vergelijkend onderzoek onder deskundigen moet vervolgens naar behoren gedocumenteerd worden om aan te tonen dat de meest geschikte kandidaten zijn geselecteerd. Dat onderzoek moet openbaar toegankelijk zijn, waarbij de naleving van de gegevensbeschermingsregels niet uit het oog mag worden verloren.<sup>58</sup>

## Goede administratieve procedures – een manier om te waarborgen dat burgers begrijpen wat er gebeurt en waarom dit gebeurt

Een algemeen beginsel van het EU-recht is dat een persoon die op grond van een procedurefout verzoekt om de nietigverklaring van een administratief besluit, ten minste moet aantonen dat de uitkomst van de administratieve

<sup>56</sup> De zaken 51/2011/AN en 2558/2009/DK.

<sup>57</sup> Zaak 1151/2008/ANA.

<sup>58</sup> Zaak 2558/2009/DK.



procedure zonder de procedurefout in kwestie anders had kunnen zijn. Elke procedurefout kan echter een voorbeeld van wanbeheer zijn, zelfs als die procedurefout in een bepaalde zaak geen reden zou kunnen zijn voor de nietigverklaring door een rechtbank van een specifiek besluit.<sup>59</sup>

Er mag niet worden vergeten dat het een grondrecht is dat iemand in kennis wordt gesteld van de redenen voor de beslissingen van de EU-bestuursorganen, net zo goed als het een grondrecht is dat iemand wordt gehoord voordat het bestuursorgaan een besluit neemt waardoor die persoon zich bezwaard acht.<sup>60</sup>

Wat betreft het recht om gehoord te worden, moet de burger zijn standpunt kenbaar kunnen maken ten aanzien van het materiaal waarop het besluit wordt gebaseerd. De beëindiging van een arbeidscontract binnen een militaire missie van de EU<sup>61</sup> achtte de Ombudsman bijvoorbeeld niet aanvaardbaar, omdat de werknemer ziek was en vooral omdat het hier om een psychologische aandoening ging.<sup>62</sup>

Wanneer het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) een partij waarnaar een onderzoek wordt ingesteld ondervraagt of om informatie verzoekt, moet het deze partij in kennis stellen van de reikwijdte van het onderzoek. Deze informatie kan beperkt blijven tot de aard van de beschuldigingen. Indien er een besluit zal worden genomen waardoor een persoon zich bezwaard acht, is het krachtens het formele recht om gehoord te worden ook vereist dat de betrokken persoon in de gelegenheid wordt gesteld om commentaar te leveren op het bewijs. Wat betreft het formele recht om gehoord te worden, heeft het Hof van Justitie echter geoordeeld dat een besluit van OLAF om informatie naar de nationale onderzoeksautoriteiten te sturen, geen handeling is waardoor een persoon zich bezwaard kan achten, aangezien de nationale autoriteiten de inhoud van die informatie nog kunnen beoordelen. Het OLAF is in zo'n geval dus niet wettelijk verplicht om de partij waarnaar een onderzoek wordt ingesteld het formele recht om gehoord te worden te verlenen (het is veeleer de taak van de nationale autoriteiten om te garanderen dat het recht om gehoord te worden in acht wordt genomen). Het begrip "behoorlijk bestuur" is echter ruimer dan het begrip "wettigheid". OLAF kan zijn bevindingen meer zekerheid en geldigheid verlenen door ze aan controle en toetsing te onderwerpen. OLAF zal aan het beginsel van behoorlijk bestuur voldoen door de partij waarnaar een onderzoek wordt ingesteld voldoende informatie te verschaffen over de tegen die partij geuite beschuldigingen en het bewijs hiervoor.<sup>63</sup>

Wat de procedures van OLAF betreft, kan het zo zijn dat, indien verschillende personen met betrekking tot dezelfde zaak worden onderzocht, de feiten van elk onderzoek niet identiek zijn. De afzonderlijke dossiers kunnen verschillende, aparte elementen bevatten die los van elkaar moeten worden onderzocht. Het feit dat de lengte van de afzonderlijke door OLAF gevoerde

<sup>59</sup> Zaak 1560/2010/FOR.

<sup>60</sup> Artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de EU, en verder uitgewerkt in de artikelen 16 en 18 van de *Europese Code van goed administratief gedrag*.

<sup>61</sup> De medewerkers van dergelijke missies vallen niet onder het Statuut van de ambtenaren.

<sup>62</sup> Zaak 1519/2011/AN.

<sup>63</sup> Zaak 1560/2010/FOR.



onderzoeken varieert, bewijst daarom niet dat er sprake was van discriminatie. De redelijkheid van de duur van een onderzoek moet worden beoordeeld in het licht van de specifieke omstandigheden van de zaak. Op grond van beginselen van behoorlijk bestuur moeten de onderzoeksautoriteiten er echter voor zorgen dat elke stap in de procedure binnen een redelijke tijd na de vorige stap wordt gezet.<sup>64</sup>

Het systeem voor vroegtijdige waarschuwing (EWS) is een computersysteem voor de identificatie van dreigingen voor de financiële belangen en reputatie van de EU. De Ombudsman heeft een klacht in verband met een zogenaamde W3b-waarschuwing behandeld. Krachtens het besluit waarbij het EWS is opgezet, wordt een waarschuwing geregistreerd wanneer “bekend is dat derden, vooral die derden welke (...) communautaire middelen ontvangen of hebben ontvangen, gerechtelijk worden vervolgd wegens ernstige administratieve fouten of fraude. Wanneer gerechtelijke vervolging voortvloeit uit onderzoeken door OLAF, of OLAF in het kader van deze gerechtelijke procedures bijstand of follow-up biedt, verzoekt OLAF om activering van de betreffende W3b-waarschuwing”. De desbetreffende waarschuwing werd door OLAF geregistreerd. Het EWS-besluit bevat geen definitie van de term “gerechtelijke vervolging”, die in de rechtsstelsels van verschillende lidstaten verschillende betekenissen heeft. Bij de interpretatie van die term moet dus rekening worden gehouden met het doel en de context van het EWS en, in het bijzonder, met het doel en de context van de W3b-waarschuwing binnen het EWS-besluit. Er bestaat een duidelijk verschil tussen het begin van een rechtszaak, in een inquisitoir of contradictoir rechtsstelsel, en het begin van de fase van het gerechtelijk onderzoek in een inquisitoir stelsel. Het begin van de fase van het gerechtelijk onderzoek in een inquisitoir stelsel hoeft niet te betekenen dat bepaalde feiten met betrekking tot een persoon reeds zijn vastgesteld: het betekent slechts dat er voldoende redenen zijn voor het openen van een gerechtelijk onderzoek. Het begin van een rechtszaak betekent daarentegen dat de beschuldiging aan het adres van een persoon, in combinatie met het voorlopige bewijsmateriaal, ernstig en overtuigend genoeg is om een rechtszaak te rechtvaardigen. Als een W3b-waarschuwing wordt uitgevaardigd zonder dat een zaak naar de rechter is verwezen, bestaat het risico dat soortgelijke zaken niet op dezelfde manier worden behandeld. Dit komt omdat de “gerechtelijke vervolging”, afhankelijk van de betrokken staat, verschillende betekenissen heeft. Dit impliceert dat een W3b-waarschuwing alleen moet worden uitgevaardigd wanneer een zaak voor de rechter wordt gebracht.<sup>65</sup>

## Dienstbaarheid en hoffelijkheid – het recht om serieus te worden genomen

Iedereen heeft behoefte aan erkenning en wil dat er naar hem of haar wordt geluisterd. Dit geldt in het bijzonder met betrekking tot het EU-bestuur, waarvan vaak wordt gedacht dat het zich, niet alleen geografisch, op grote afstand bevindt. De EU-bestuursorganen moeten zich ervoor inspannen de

<sup>64</sup> Zaak 2515/2011/CK.

<sup>65</sup> Zaak 637/2009/FOR.



burgers het gevoel te geven dat hun zorgen, vragen en verzoeken serieus worden genomen.

Het is niet ongebruikelijk dat een burger het bijvoorbeeld oneens is met het EU-beleid op een bepaald terrein. Het feit dat de standpunten van een EU-instelling verschillen van die van een klager, kan op zich echter nog niet als wanbeheer worden beschouwd. Gebrek aan hoffelijkheid kan waarschijnlijk wel als wanbeheer worden beschouwd, maar elke beschuldiging op dit gebied moet door bewijs worden ondersteund.<sup>66</sup>

Een voorbeeld van een geval waarin de zorgen van een burger door het EU-bestuur serieus werden genomen, is dat van een burger die na een vertraagde vlucht aanspraak maakte op een vergoeding van een luchtvaartmaatschappij en vervolgens een klacht indiende bij het desbetreffende nationale handhavingsorgaan. Het nationale handhavingsorgaan liet hem weten dat het behandelen van individuele eisen tot schadevergoeding niet onder zijn bevoegdheden viel, en de Commissie bevestigde het standpunt van het handhavingsorgaan. Na het onderzoek van de Ombudsman beloofde de Commissie echter de onduidelijke informatie in haar *klachtenformulier met betrekking tot de rechten van luchtvaartpassagiers* te zullen wijzigen. De Ombudsman concludeerde dat de Commissie de juiste maatregelen had genomen om verdere verwarring te voorkomen over wat een nationaal handhavingsorgaan als reactie op een klacht kan doen.<sup>67</sup>

De instellingen kunnen zich ook dienstbaar en hulpvaardig betonen door het starten van een onnodige formele procedure te vermijden als een zaak ook naar tevredenheid van de burger op een minder formele manier kan worden behandeld. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer om toegang tot documenten is verzocht op grond van verschillende regels en die toegang wordt verleend op grond van één daarvan. Doorgaan met de beoordeling van het toegangsverzoek op grond van de andere regels heeft dan vaak geen praktisch nut.<sup>68</sup>

Zoals hiervoor al besproken, is de taalkwestie ook een kwestie van dienstbaarheid: de Commissie moet ervoor zorgen dat alle Europese burgers haar openbare raadplegingen kunnen begrijpen. Deze moeten principieel in alle officiële talen worden gepubliceerd.<sup>69</sup>

Bovendien moeten de EU-bestuursorganen de kracht van verontschuldigen niet onderschatten.

Op grond van beginselen van behoorlijk bestuur moeten de EU-bestuursorganen hun fouten erkennen en nagaan hoe dergelijke fouten kunnen worden rechtgezet. Een eerste stap is het aanbieden van verontschuldigen. Alleen zeggen dat iets betreurd wordt, zonder de verantwoordelijkheid voor de fout op zich te nemen, is niet voldoende. Er moeten verontschuldigen worden aangeboden, wat impliceert dat een fout wordt toegegeven.<sup>70</sup>

<sup>66</sup> Zaak 2441/2010/OV.

<sup>67</sup> Zaak 606/2012/OV.

<sup>68</sup> Zaak 1108/2012/RT.

<sup>69</sup> Zaak 875/2011/JF.

<sup>70</sup> Zaak 312/2012/CK.



Niet-naleving van de beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het niet beantwoorden van correspondentie of niet reageren in de taal die burgers hanteren wanneer zij een EU-bestuursorgaan benaderen, kan worden goedge maakt door verontschuldiging en aan te bieden of, indien mogelijk, uitleg te geven.<sup>71</sup>

## Administratieve vertraging

Een vertraging geeft de burger het gevoel dat hij niet serieus wordt genomen, vooral als een EU-bestuursorgaan hiervoor geen verklaring biedt. Het recht dat zijn of haar zaken binnen een redelijke termijn door de EU-bestuursorganen worden behandeld, is een grondrecht voor iedereen, dat is vastgelegd in artikel 41, lid 1, van het Handvest van de grondrechten.

De Ombudsman constateerde wanbeheer van de kant van de Commissie toen zij geen behoorlijke verklaring had gegeven voor haar besluit om de afhandeling van een klacht over een inbreuk anderhalf jaar uit te stellen, hoewel zij had geconcludeerd dat er geen sprake was van een inbreuk.<sup>72</sup>

Een terugkerende zorg van klagers is vermeend uitstel in de behandeling van verzoeken om openbare toegang tot documenten krachtens Verordening (EG) nr. 1049/2001.

Indien een instelling niet vóór de vastgestelde uiterste datum op het verzoek om toegang reageert, wordt dit beschouwd als een negatief antwoord op grond waarvan de aanvrager het recht heeft om zich tot een rechtbank of de Europese Ombudsvrouw te wenden. Als een instelling weet dat haar antwoord te laat zal komen, moet zij de aanvrager in kennis stellen van de vertraging, van de duur hiervan, en van de beschikbare rechtsmiddelen. Op grond van deze informatie kan de aanvrager een weloverwogen besluit nemen om op het antwoord te wachten of onmiddellijk een klacht in te dienen bij de Ombudsvrouw.<sup>73</sup>

## Belangenconflicten – kan ik erop vertrouwen dat de EU-bestuursorganen in het belang van de EU en in het belang van mij als burger handelen?

Om ervoor te zorgen dat de EU naar behoren functioneert en dat de burgers vertrouwen in haar hebben, moeten de EU-bestuursorganen alleen in het belang van de EU handelen. Een ambtenaar die in de uitoefening van zijn of haar taken zijn of haar eigen belang nastreeft, schendt het Statuut van de ambtenaren en verdient het niet om in het EU-bestuur werkzaam te zijn. De EU-bestuursorganen moeten ervoor zorgen dat dergelijke situaties zich niet kunnen voordoen.

<sup>71</sup> Zaak 1708/2011/JF.

<sup>72</sup> Zaak 1786/2011/MHZ.

<sup>73</sup> Zaak 1817/2010/RA.



De procedure voor de beoordeling van mogelijke belangenconflicten mag niet slechts een formaliteit worden.<sup>74</sup>

Er is sprake van een feitelijk belangenconflict wanneer er, volgens de definitie van de OESO, “een conflict [is] tussen de openbare taak en de privébelangen van de ambtenaar, waarbij deze op persoonlijke titel belangen heeft die een nadelige invloed *zouden kunnen hebben* op de wijze waarop hij zich van zijn verplichtingen en verantwoordelijkheden kwijt” (cursivering toegevoegd). Of een ambtenaar feitelijk zijn of haar gedrag verandert ten gevolge van een belangenconflict, is irrelevant voor de beoordeling van de vraag of er tussen de privébelangen van de ambtenaar en openbare belangen een belangenconflict bestaat dat een nadelige invloed *zou kunnen hebben* op de wijze waarop hij of zij zich van zijn of haar verplichtingen en verantwoordelijkheden kwijt. Het vooruitzicht, of zelfs de waarschijnlijkheid, dat het gedrag van een ambtenaar door privébelangen zou kunnen worden beïnvloed, staat centraal bij de beoordeling van de vraag of er een belangenconflict bestaat. Hoewel elk concreet voorbeeld van een belangenconflict ten gevolge waarvan het gedrag van een ambtenaar daadwerkelijk is veranderd bijzonder ernstig zou zijn, is het feit dat het bestaan van zo'n voorbeeld niet is aangetoond niet van belang voor de vraag of er al dan niet sprake is van een belangenconflict. Met het begrip “belangenconflict” moet worden gewaarborgd dat er zich geen situatie kan voordoen waarin een persoon in de uitoefening van een openbare functie *zou kunnen worden* beïnvloed door privébelangen. Het begrip “belangenconflict” is slechts gericht op de aanpak van de *mogelijkheid* dat zich een dergelijke invloed voordoet.<sup>75</sup>

In de ogen van de burgers hangt de legitimiteit van de EU niet alleen af van het vermijden van feitelijke maar ook van schijnbare belangenconflicten.<sup>76</sup>

Het is van essentieel belang dat de EU-bestuursorganen hun analyses van belangenconflicten te boek stellen en hun standpunten tegenover EU-burgers kunnen verdedigen, mocht hiernaar gevraagd worden. Een verklaring dat er geen belangenconflict bestaat, zonder enige onderbouwing, is niet voldoende. Onvoldoende uitleg kan door de burgers worden gezien als een poging tot verdoezeling van wat er in werkelijkheid is gebeurd.<sup>77</sup>

Het behoort tot de goede bestuurspraktijken dat de EU-bestuursorganen hun personeel dat uit dienst treedt duidelijk in kennis stellen van de verplichtingen op grond van het Statuut van de ambtenaren, zoals kwesties rond belangenconflicten.<sup>78</sup>

Het grondrecht op bescherming van persoonsgegevens vormt geen systematische belemmering voor openbaar onderzoek naar de vraag of natuurlijke personen die betrokken zijn bij lobbyactiviteiten (die meestal gericht zijn op de Commissie) belangenconflicten kunnen hebben. Het is in het belang van de transparantie en in het bijzonder van de bevordering van de

<sup>74</sup> Zaak 1533/2010/MMN.

<sup>75</sup> Zaak 297/2013/FOR.

<sup>76</sup> Zaak 51/2011/AN.

<sup>77</sup> Zaak 51/2011/AN.

<sup>78</sup> Zaak OI/12/2011/JF.



participerende democratie dat de Commissie, voorafgaand aan vergaderingen met personeelsleden van de Commissie en in de context van geschreven informatie tussen de Commissie en belangenvertegenwoordigers, stelselmatig belangenvertegenwoordigers ervan in kennis stelt dat zij van plan is de namen van belangenvertegenwoordigers vrij te geven indien dit gevraagd wordt in de context van aanvragen voor toegang tot documenten op grond van Verordening (EG) nr. 1049/2001.<sup>79</sup>

Wat de activiteiten van voormalige commissarissen betreft, is het feit dat een voormalige commissaris politieke steun verleent aan een bepaalde zaak op zich geen voldoende reden voor de vaststelling van een belangenconflict met betrekking tot die zaak, zolang het gaat om een gerechtvaardigd doel van algemeen belang voor de EU.<sup>80</sup>

Een van de doelen van de regel op grond waarvan leden van besluitvormende organen van de Europese Centrale Bank (ECB) onafhankelijk moeten opereren<sup>81</sup> is de waarborging van de legitimiteit van de ECB in de ogen van de burgers van de EU. Naast hun plicht om onafhankelijk te opereren moeten leden van besluitvormende organen van de ECB ook belangenconflicten vermijden. In de ogen van de burgers hangt de legitimiteit van de EU niet alleen af van het vermijden van feitelijke, maar ook van schijnbare belangenconflicten. Leden van besluitvormende organen van de ECB hebben het recht om deel te nemen aan passende openbare en particuliere debatten over kwesties die relevant zijn voor de werkzaamheden van de ECB. Wanneer de president van de ECB deelneemt aan een vergadering, moeten het doel van de vergadering, de identiteit van de andere deelnemers en de onderwerpen die worden besproken gewoonlijk als openbare informatie worden beschouwd, tenzij er een gegronde reden voor geheimhouding is. Dit kan bijvoorbeeld zijn dat het openbaar belang met betrekking tot het financiële, monetaire of economische beleid van de EU of een lidstaat moet worden beschermd. Het zou bijvoorbeeld in overeenstemming met het beginsel van transparantie zijn als de ECB op zijn eigen website publiceert dat zijn president ook lid is van de Groep van Dertig, ook al is de Groep van Dertig niet een lobbygroep of een belangengroep met een "gemeenschappelijk belang" dat de onafhankelijkheid van de ECB in gevaar zou kunnen brengen, maar meer een discussieforum. Een "belangengroep" is een groep van natuurlijke en/of rechtspersonen met een gemeenschappelijk belang ten aanzien van een belangrijke kwestie, die dat gemeenschappelijk belang op verschillende manieren probeert te bevorderen. Een "lobby" kan worden opgevat als een belangengroep die haar gemeenschappelijk belang probeert te bevorderen door middel van rechtstreekse beïnvloeding van derden, onder andere ambtenaren.<sup>82</sup>

## Klokkenluiden

EU-personeelsleden die tijdens de uitoefening van hun functie kennis krijgen van een vermeende onwettige activiteit, met inbegrip van fraude of corruptie,

<sup>79</sup> Zaak 277/2012/RA.

<sup>80</sup> Zaak 1533/2010/MMN.

<sup>81</sup> Artikel 130 VWEU en het Statuut van de ECB.

<sup>82</sup> Zaak 1339/2012/FOR.



waardoor de belangen van de EU worden geschaad, moeten hun meerderen hiervan in kennis stellen.<sup>83</sup> Het belang van de bescherming van de juiste uitvoering van deze “klokkenluiders”-bepaling in het Statuut van de ambtenaren (artikel 22 bis) kan niet voldoende worden onderstreept, vooral in het licht van het rapport van de Raad van Europa.<sup>84</sup> Hierin wordt geconcludeerd dat klokkenluiders worden ontmoedigd door het gevoel dat na hun waarschuwingen niet de juiste maatregelen worden genomen.

Informatie moet duidelijk worden beschouwd als een onthulling in de zin van artikel 22 bis indien: (i) wordt aangegeven dat de informatie wordt verstrekt in het kader van artikel 22 bis van het Statuut van de ambtenaren, (ii) de inhoud van de informatie met die bedoeling overeenkomt, (iii) de informatie duidelijk ernstig is, en (iv) de informatie is ontvangen in de loop van de uitvoering van werkzaamheden, welke die ook mogen zijn. Het tijdstip waarop die informatie wordt verstrekt met betrekking tot andere procedures (zoals controles), is niet van belang.<sup>85</sup>

Er bestaan klokkenluidsituaties die niet in het Statuut van de ambtenaren worden beschreven. In die gevallen kan het EU-bestuursorgaan er niet mee volstaan de klokkenluider te melden dat het dossier is gesloten en alleen algemene resultaten te verstrekken. Bij het vinden van het juiste evenwicht tussen de mogelijke vertrouwelijkheid van de informatie en de plicht om melding te maken van iets wat de klokkenluider als ernstig beschouwt, bijvoorbeeld veiligheid, moet rekening worden gehouden met de gevoelige positie van de klokkenluider. Op grond van beginselen van behoorlijk bestuur moet de inhoud van de onthulde informatie zorgvuldig, onpartijdig en objectief worden beoordeeld. Verder moet de autoriteit die door de klokkenluider is benaderd haar conclusies met redenen omkleden, wat het besluit ook is. Op die manier wordt vermeden dat de klokkenluider de begrijpelijke verdenking koestert dat zijn zaak niet naar behoren of helemaal niet is behandeld.<sup>86</sup>

<sup>83</sup> Artikel 22 bis van het Statuut van de ambtenaren.

<sup>84</sup> Beschikbaar op: <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=12302&Language=EN>

<sup>85</sup> Zaak 1697/2010/JN.

<sup>86</sup> Zaak 51/2011/AN.



## **De Commissie als hoedster van de Verdragen – waarborgen dat de EU-regels door de lidstaten in acht worden genomen**

De Commissie is de “hoedster van de Verdragen”, wat betekent dat zij erop toeziet dat de lidstaten het EU-recht op een correcte manier toepassen. Indien zij van mening is dat een lidstaat een bepaald aspect van het EU-recht niet op een juiste manier toepast, kan ze deze zaak voorleggen aan de EU-rechtbanken, die vervolgens een uitspraak over de kwestie kunnen doen. Om te controleren hoe de Commissie deze rol vervult, kunnen burgers geen gebruik maken van de EU-rechtbanken. Ze kunnen zich echter wel met een klacht tot de Ombudsvrouw wenden. Volgens de Ombudsvrouw dient de Commissie bij de uitoefening van haar taken als hoedster van de Verdragen openheid te betrachten en fouten te vermijden.

De betrekkingen van de Commissie met burgers die klachten over schendingen van EU-recht door de lidstaten bij haar indienen, worden in de eerste plaats geregeld door een mededeling van de Commissie waarin wordt beschreven hoe zij omgaat met burgers die vermeende schendingen van EU-recht onder haar aandacht brengen<sup>87</sup>. Het getuigt van behoorlijk bestuur als de Commissie bij de behandeling van klachten over schendingen deze mededeling naleeft<sup>88</sup>. Volgens de mededeling streeft de Commissie er bijvoorbeeld bij het onderzoek van een geregistreerde klacht in het algemeen naar dat binnen een termijn van uiterlijk een jaar na de registratie van de klacht, wordt besloten een aanmaning te verzenden of de klacht te seponeren. De Ombudsman was in een bepaald geval van mening dat de Commissie op een duidelijke en overtuigende wijze moest uitleggen waarom zij meer tijd nodig had voor de behandeling van een klacht<sup>89</sup>.

Bij de uitoefening van haar taken als hoedster van de Verdragen beschikt de Commissie over een ruime beoordelingsvrijheid bij de beslissing of zij al dan niet een inbreukprocedure tegen een lidstaat start wegens schending van het EU-recht. De Ombudsvrouw is echter van mening dat de Commissie bij de behandeling van klachten over inbreuken een open houding jegens de klager moet betrachten en hem voldoende informatie moet verschaffen. Hierbij gaat het in de eerste plaats om de vraag of zij al dan niet van mening is of en waarom er sprake is van een inbreuk op het EU-recht, en in de tweede plaats om de manier waarop zij haar beslissingsbevoegdheid op dat gebied wil aanwenden. Alleen als hierin arbitraire keuzen worden gemaakt, zou de Ombudsvrouw van mening zijn dat de Commissie haar beslissingsbevoegdheid te buiten is gegaan.

Bij de behandeling van een klacht over een inbreuk mag de klager van de Commissie verwachten dat zij voldoende aandacht besteedt aan de vraag hoe het beste kan worden vastgesteld of er al dan niet sprake is van een inbreuk<sup>90</sup>.

<sup>87</sup> Mededeling van de Commissie tot modernisering van het beheer van betrekkingen met de klager inzake de toepassing van het recht van de Unie [COM(2012) 154 final].

<sup>88</sup> Zaak 1738/2012/RT.

<sup>89</sup> Zaak 412/2012/MHZ.

<sup>90</sup> Zaak 1786/2011/MHZ.



De Ombudsvrouw kan van mening zijn dat er bij een besluit tot sluiting van een inbreukzaak sprake is van wanbeheer als de Commissie haar besluit niet naar behoren toelicht, een procedurefout of een duidelijke beoordelingsfout maakt, onmiskenbaar de wet verkeerd interpreteert<sup>91</sup> of met irrelevante zaken rekening houdt.<sup>92</sup>

Wat betreft de plicht om haar besluit toe te lichten, moet de Commissie expliciet of impliciet aandacht schenken aan de door de klager naar voren gebrachte kwesties. Indien de Commissie van mening is dat de EU-regelgeving waarnaar de klager verwijst niet van toepassing is, of indien zij van mening is dat er geen sprake is van een schending van EU-regelgeving, moet zij naar behoren uitleggen waarom zij dit denkt.<sup>93</sup> Om als toereikend te worden beschouwd, moeten dergelijke verklaringen in het algemeen samenhangend en redelijk zijn. Ze moeten (i) betrekking hebben op de relevante argumenten van de klager<sup>94</sup>, (ii) redelijkerwijs in overeenstemming zijn met de algemene praktijken, mededelingen en beleidslijnen van de Commissie op dat gebied, en (iii) van dien aard zijn dat de betrokken burgers in de toekomst beter kunnen beoordelen of een klacht over soortgelijke zaken gepast is.<sup>95</sup>

In een bepaald geval van inbreuk was de Ombudsman van mening dat de Commissie niet voldoende redenen voor haar besluit had gegeven en daarom niet transparant had gehandeld. In dat specifieke geval had de Commissie haar besluit tot het sturen van een schriftelijke aanmaning naar de betrokken lidstaat gewijzigd in een besluit om de zaak eenvoudigweg te sluiten. De Commissie verklaarde dat deze standpuntwijziging was gebaseerd op “interne raadplegingen”. De Ombudsman was van mening dat dit hiermee niet adequaat werd uitgelegd waarop de uiteindelijke beslissing van de Commissie was gebaseerd.<sup>96</sup>

De Ombudsman heeft de Commissie verder aangeraden een meer genuanceerde benadering te hanteren ten aanzien van openheid op het gebied van inbreukprocedures. De Commissie meent dat door openbaarmaking van documenten die tijdens inbreukprocedures met de lidstaten zijn uitgewisseld, het doel van die procedures, namelijk de correcte toepassing van EU-regelgeving, onvermijdelijk wordt geschaad. Dit standpunt is niet zonder meer juist. Er zijn inbreukprocedures denkbaar waarbij door openbaarmaking van de uitgewisselde verschillende meningen en argumenten het beëindigen van de inbreuk zou worden bevorderd of vergemakkelijkt, juist vanwege de sterke betrokkenheid van de publieke opinie en het maatschappelijk middenveld, zowel op nationaal als op Europees niveau. Men kan redelijkerwijs veronderstellen dat bij de openbaarmaking van documenten in inbreukprocedures waarbij milieukwesties in het geding zijn, waarschijnlijk sprake is van een dergelijke situatie. Hoewel de jurisprudentie van het Hof op dit gebied in een bepaalde richting wijst, mag niet worden vergeten dat een rechtbank zaken binnen een striktere reeks procedures en regels beoordeelt dan

<sup>91</sup> De zaken 846/2010/PB en 1786/2011/MHZ.

<sup>92</sup> Zaak 1738/2012/RT.

<sup>93</sup> De zaken 846/2010/PB en 1786/2011/JF en 1786/2011/MHZ.

<sup>94</sup> De zaken 846/2010/PB en 1786/2011/MHZ.

<sup>95</sup> De zaken 846/2010/PB en 1708/2011/JF.

<sup>96</sup> Zaak 412/2012/MHZ.



de Ombudsvrouw. In tegenstelling tot het Hof kan de Ombudsvrouw wijzen op stelselmatige mogelijkheden waarmee de praktijken van de Commissie opener zouden kunnen worden.<sup>97</sup>

<sup>97</sup> De zaken 1947/2010/PB en 2207/2010/PB.



## Uitvoering van contracten en subsidies

EU-bestuursorganen sluiten contracten op vele terreinen, niet alleen met betrekking tot voorraden en diensten maar ook in de context van bijvoorbeeld door de EU gefinancierde programma's. Doorgaans zijn EU-bestuursorganen niet betrokken bij geschillen tussen aannemers en onderaannemers. Toch moeten EU-bestuursorganen, afhankelijk van de situatie en in het belang van de reputatie van de EU, zich open en constructief opstellen als er problemen onder hun aandacht worden gebracht.<sup>98</sup>

Het is acceptabel dat partijen zoals EU-bestuursorganen en hun contractpartners in een schriftelijke overeenkomst afspraken maken over de interpretatie van zaken die niet expliciet zijn vastgelegd. E-mailcorrespondentie van EU-bestuursorganen over dergelijke zaken moet in de regel niet als "informeel" worden beschouwd. In een dienstverleningscultuur moeten de auteurs van door EU-bestuursorganen verstuurd mededelingen de verantwoordelijkheid voor de inhoud hiervan nemen.<sup>99</sup>

Bij de selectie van deskundigen voor EU-projecten beschikken EU-bestuursorganen over een ruime beslissingsvrijheid. Ze mogen besluiten dat ze liever met de een dan met de ander werken, bijvoorbeeld met het oog op een effectieve samenwerking met hun diensten. Voordat ze een deskundige vervangen, vooral in geval van wangedrag, moeten EU-bestuursorganen de betrokken deskundige echter altijd de gelegenheid bieden zijn of haar mening over de zaak naar voren te brengen (het recht om gehoord te worden wordt ook hierboven onder transparantie beschreven).<sup>100</sup>

<sup>98</sup> Zaak OI/11/2010/AN.

<sup>99</sup> Zaak 940/2011/JF.

<sup>100</sup> Zaak 2441/2010/OV.



## Toekenning van overheidsopdrachten en subsidies

Overheidsopdrachten en subsidies brengen ook contractuele betrekkingen met EU-bestuursorganen mee. Het gebruik van EU-middelen voor dit doel staat natuurlijk garant voor transparantie in de procedures en een billijke behandeling van de aanvragers. Aanbestedingsprocedures moeten duidelijk worden toegelicht en inschrijvers moeten zoveel mogelijk informatie krijgen over de evaluatie van hun inschrijvingen.<sup>101</sup> Richtsnoeren voor subsidieovereenkomsten moeten precieze en duidelijke criteria bevatten voor definities en de toepassing van bepalingen.<sup>102</sup>

Bij een beoordeling van evaluaties van wetenschappelijke voorstellen komen complexe wetenschappelijke vragen naar voren. De inhoudelijke beoordeling van de Ombudsvrouw blijft in het algemeen beperkt tot de vraag of er in de argumentatie van het omstreden besluit geen duidelijke fouten zitten. Wanneer het EU-bestuursorgaan een intern herbeoordelingsmechanisme bezit, is het redelijk dat een dergelijke herbeoordeling alleen in beeld komt als er bewijs is voor (i) procedurefouten, (ii) feitelijke fouten of (iii) een duidelijke beoordelingsfout.<sup>103</sup>

De belangrijkste taak van de Commissie met betrekking tot door haar gefinancierde steunprojecten is ervoor te zorgen dat alle aan een project toegekende EU-middelen volgens het overeengekomen bestedingsplan aan het project worden uitgegeven en dat de doelen van het project worden verwezenlijkt. Naast de waarborging van een juist gebruik van de EU-middelen en de succesvolle uitkomst van het project, moet de Commissie er in het belang van behoorlijk bestuur ook voor zorgen dat ontvangers van EU-middelen billijk en correct omgaan met partners in de door haar gefinancierde projecten. Hoewel de Commissie weinig ruimte heeft om tussenbeide te komen in een contractuele betrekking waarbij zij geen partij is, moet zij dus passende maatregelen nemen om op de hoogte te blijven van problemen die zich kunnen voordoen. Ook moet zij waar mogelijk bijstand bieden bij de oplossing van geschillen over dergelijke problemen. Dit kan zij doen door vergaderingen te organiseren, zowel afzonderlijk als tussen beide strijdende partijen, en door aan te bieden om als bemiddelaar op te treden.<sup>104</sup>

<sup>101</sup> Zaak 1653/2011/DK.

<sup>102</sup> Zaak 137/2013/RT.

<sup>103</sup> Zaak 2111/2011/RA.

<sup>104</sup> Zaak 2100/2011/OV.



## Personele zaken – in een dubbele betekenis

Personeelsleden van EU-bestuursorganen moeten door hun werkgever correct worden behandeld. Personeelsleden die worden gerespecteerd en zich betrokken voelen, zijn meer geneigd om zich voor hun taken “verantwoordelijk” te voelen en voeren hun werkzaamheden voor de EU-burgers dus beter uit. De Europese Ombudsman is niet de eerste instantie voor de behandeling van personeelskwesties, omdat die doorgaans beter dicht bij de bron van het probleem kunnen worden geregeld. De beginselen van behoorlijk bestuur moeten echter ook op dit gebied van het EU-bestuur worden toegepast, en de Ombudsvrouw kan daarom bijstand bieden, met name bij het vaststellen van en zoeken naar oplossingen voor stelselmatige problemen.

Op dit gebied ziet de Ombudsvrouw erop toe dat de EU-bestuursorganen in de besluitvorming de toepasselijke regels naar behoren toepassen, gewoonlijk (op basis van) het Statuut van de ambtenaren.<sup>105</sup> De toezegging van de EU-bestuursorganen om problemen op te lossen<sup>106</sup> en een niet onnodig formele benadering te hanteren<sup>107</sup> is een belangrijk aspect van behoorlijk bestuur op het gebied van personeelskwesties. Bij het vinden van billijke oplossingen met betrekking tot arbeidsvoorwaarden voor lokaal personeel in delegaties is het voor de EU-bestuursorganen bijvoorbeeld verstandig om naar de algemene praktijken in arbeidsrelaties in het desbetreffende land te kijken.<sup>108</sup>

<sup>105</sup> Zaak 1986/2011/JF.

<sup>106</sup> Zaak 1286/2011/TN.

<sup>107</sup> Zaak 2178/2011/KM.

<sup>108</sup> Zaak 706/2010/RT.



## Vergelijkende onderzoeken en selectieprocedures

De procedures voor de werving van personeel voor EU-bestuursorganen moeten transparant zijn.

Hoewel de werkzaamheden van jury's bij de procedures voor werving van EU-personeel geheim moeten zijn<sup>109</sup>, mag niet worden verondersteld dat deze bepaling van toepassing is op alles wat op een jury betrekking heeft (zie ook hierboven onder *Het recht op toegang tot documenten*). De noodzaak tot geheimhouding van individuele standpunten van juryleden ter bescherming van de objectiviteit en onpartijdigheid van selectieprocedures geeft nog niet het recht op geheimhouding van de identiteit van de leden.<sup>110</sup> Idealiter moeten de namen van juryleden altijd worden gepubliceerd en niet alleen worden onthuld aan de kandidaten die hier uitdrukkelijk om verzoeken.<sup>111</sup>

Kandidaten in wervingsprocedures moeten in kennis worden gesteld van de drempel voor plaatsing op de reservelijst van kandidaten die voor werving in aanmerking komen, en ook de individuele punten die in de schriftelijke of mondelinge testen zijn behaald moeten worden bekendgemaakt.<sup>112</sup>

In 2008 heeft het Europees Bureau voor personeelsselectie (EPSO) met de Ombudsman afgesproken kandidaten in wervingsprocedures te voorzien van uitgebreidere informatie over hun testprestaties. Het EPSO stemde ermee in om naast een algemeen cijfer de deelcijfers te verschaffen voor elk evaluatiecriterium zoals beschreven in de aankondiging van het onderzoek. De Ombudsman is van mening dat de nieuwe stijl van de selectieonderzoeken, waarbij kandidaten een competentiepaspoort ontvangen, zich goed leent voor het geven van gestructureerde en volledige informatie over de prestaties van een kandidaat. Wanneer het competentiepaspoort echter geen deelcijfers biedt met betrekking tot de specifieke kennis van de kandidaat voor de baan, dat wil zeggen als de cijfers voor elk evaluatiecriterium zoals beschreven in de aankondiging van het onderzoek ontbreken, komt het EPSO zijn eerdere transparantietoezegging niet na.<sup>113</sup>

<sup>109</sup> Artikel 6 van bijlage III van het Statuut van de ambtenaren.

<sup>110</sup> Zaak 2111/2011/RA.

<sup>111</sup> Zaak OI/12/2011/JF.

<sup>112</sup> Zaak 2044/2012/LP.

<sup>113</sup> De zaken 2022/2011/RT en 2430/2011/RT.





Neem contact op met het kantoor van de Europese Ombudsman als u een groteletterversie van deze publicatie wenst. Op verzoek proberen wij u ook een audioversie te bezorgen.

Deze publicatie is beschikbaar op het internet:

**[www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu)**

© Europese Unie, 2014

Reproductie voor onderwijskundige en niet-commerciële doeleinden is toegestaan, mits de bron wordt vermeld.

Gezet in FrutigerNext en Palatino.