



God förvaltning i praktiken:  
Europeiska ombudsmannens beslut under

2013





## Innehåll

<b>Ombudsmannens förord</b>	<b>2</b>
<b>Öppenhet – rätten att få veta och förstå vad som pågår</b>	<b>4</b>
Varför är öppenhet så viktigt?	4
Rätten till tillgång till handlingar	6
Privatliv och personuppgifter – samspelet mellan förordning (EG) nr 1049/2001 och förordning (EG) nr 45/2001 om skydd för enskilda vid behandling av personuppgifter	11
Rätt till tillgång till akter som berör en själv	12
<b>Institutionella frågor och policyfrågor</b>	<b>14</b>
Kommissionen och lagförslag	14
Goda administrativa förfaranden – ett sätt att se till att medborgarna förstår vad som pågår och varför	17
Servicekultur och tillmötesgående – rätten att bli tagen på allvar	19
Fördröjningar i förvaltningen	20
Intressekonflikter – kan jag lita på att EU-förvaltningen agerar för EU:s bästa och för mitt bästa, i egenskap av medborgare?	21
Visselblåsare	23
<b>Kommissionen som fördragets väktare – att se till att medlemsstaterna respekterar EU-reglerna</b>	<b>24</b>
<b>Genomförande av kontrakt och stöd</b>	<b>26</b>
<b>Tilldelning av kontrakt och bidrag</b>	<b>27</b>
<b>Personalfrågor är viktiga</b>	<b>28</b>
<b>Uttagnings- och urvalsförfaranden</b>	<b>29</b>



## Ombudsmannens förord

Liksom den offentliga sektorns ombudsmän i allmänhet använder sig Europeiska ombudsmannen av vissa grundläggande värderingar och principer vid hanteringen av klagomål. En ombudsman i den offentliga sektorn strävar efter att föra medborgarens talan inför förvaltningen och balansera maktförhållandet mellan dem. Ombudsmannen uppmanar förvaltningen att behandla varje medborgare som en individ och ta hänsyn till hans eller hennes särskilda omständigheter. Ombudsmannen uppmanar också förvaltningen att vara flexibel och använda sitt bedömningsutrymme till förmån för medborgaren när så är möjligt. I synnerhet arbetar ombudsmannen för att se till att medborgarnas kontakter med förvaltningen präglas av hövlighet och tillmötesgående.

När det gäller EU speglar Europeiska ombudsmannens värderingar och principer en omsorg om att främja god offentlig förvaltning och i synnerhet en omsorg om att EU:s medborgare och företag ska behandlas rättvist, rimligt och med förnuft av EU-förvaltningen.

En grundprincip i ombudsmannens arbete är att god offentlig förvaltning innebär mer än att bara agera enligt lagen. Ombudsmannens arbete går utöver domstolarnas, som i allmänhet enbart fokuserar på åtgärdernas lagenlighet. En ombudsman ska aldrig be en offentlig institution att agera mot lagen, men ombudsmannen förväntar sig att institutionen gör allt som kan göras inom lagens gränser för att få ett resultat som är rättvist och rimligt under alla omständigheter.

Sedan jag tillträdde som europeisk ombudsman i oktober 2013 har jag slagits av i vilken omfattning EU-institutionerna svarar på klagomålen, särskilt när det gäller lagenligheten i deras åtgärder. Som framgår av resultaten av de ärenden som behandlas av mitt kontor, intar institutionerna i många fall en helt acceptabel och förnuftig hållning som grundas på lagen. I andra fall är det dock nästan som om man utnyttjar lagen för att begränsa möjligheterna för vad som kan göras för att hjälpa klaganden. Jag måste ju säga att jag föredrar de svar som präglas av en helhetssyn eller en problemlösande inriktning. Det är absolut lämpligt att svaren omfattar en rättsanalys, men man bör också undersöka vad som mer kan göras inom lagens ramar i det enskilda fallet, hellre än att lagen används för att stelbent försvara institutionens ursprungliga inställning.

Nästan alla offentliga förvaltningar kämpar mer eller mindre för att vinna medborgarnas förtroende. Ibland är allmänhetens misstro mot myndigheter oförtjänt och kanske bara grundad på ett ofreflekterat antagande att byråkratin per definition tjänar sina egna intressen snarare än den breda allmänhetens. I vissa fall har dock misstron sin grund i den offentliga förvaltningens faktiska praxis eller, kanske lika viktigt, i allmänhetens uppfattning av denna praxis.

EU:s offentliga förvaltning har en särskilt utsatt situation när det gäller att vinna och bibehålla medborgarnas förtroende. En del av dessa svårigheter beror inte på förvaltningen i sig, utan har mer att göra med avståndet, både geografiskt och kulturellt, mellan institutionerna och många av medborgarna.



Dessutom har mycket av det som händer på EU-förvaltningsnivå en inbyggd komplexitet och kan vara svårt att förstå. EU-förvaltningarna måste, i ännu högre grad än de flesta offentliga förvaltningar på nationell eller regional nivå, anstränga sig hårt för att bygga upp förtroende. Mitt arbete som europeisk ombudsman innefattar att uppmuntra och stödja EU-förvaltningarna i detta avseende.

Jag tycker det är rimligt att EU-förvaltningen ska erkänna att de slutsatser som Europeiska ombudsmannen kommer fram till, och som speglar ombudsmannens allmänna värderingar och principer, ska tas på största allvar. Avvisande av Europeiska ombudsmannens förslag till lösningar eller rekommendationer bör vara sällsynt förekommande. Det är ombudsmannens uppgift att på den vanliga medborgarens vägnar råda EU-institutionerna om hur de ska svara på medborgarnas klagomål. På samma sätt ankommer det på institutionerna, som också agerar på samma medborgares vägnar, att godta ombudsmannens råd. Det är bara i de fall som ombudsmannens slutsatser och rekommendationer är uppenbart felaktiga som de bör avvisas av förvaltningen.<sup>1</sup>

Fallstudierna från mitt kontor ger i mitt tycke en värdefull insikt i hur ombudsmannens värderingar och principer bör tillämpas i verkliga situationer. Följaktligen offentliggör vi här, som ett komplement till vår [Årsrapport 2013](#), skriften *God förvaltning i praktiken: Europeiska ombudsmannens beslut under 2013*. Publikationens struktur följer de undersökningskategorier som använts av Europeiska ombudsmannen under de senaste åren:

- Öppenhet
- Institutionella frågor och policyfrågor
- Kommissionen som fördragets väktare
- Genomförande av kontrakt och stöd
- Tilldelning av kontrakt och bidrag
- Personalärenden
- Uttagnings- och urvalsförfaranden

Publikationen visar hur ombudsmannens värderingar och principer tillämpats i praktiken i de ärenden som avslutats under 2013<sup>2</sup>. Jag hoppas den kan vara till nytta för EU-förvaltningen och för alla som är angelägna om att främja god offentlig förvaltning i Europeiska unionen.

Emily O'Reilly  
Europeiska ombudsmannen  
Den 15 september 2014

<sup>1</sup> Som en tidigare nationell brittisk ombudsman formulerade det, bör ombudsmannens råd alltid följas, utom när ombudsmannen uppenbart är ute och cyklar ("*except where the Ombudsman has gone off her trolley*").

<sup>2</sup> De beslut om avslutade ärenden som det hänvisas till offentliggörs normalt på ombudsmannens webbplats ([www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu)) på engelska och på klagandens språk, om detta inte är engelska.



## Öppenhet – rätten att få veta och förstå vad som pågår

*För att främja en god förvaltning och se till att det civila samhället kan delta ska unionens institutioner, organ och byråer utföra sitt arbete så öppet som möjligt. (Artikel 15.1 i EUF-fördraget).*

### Varför är öppenhet så viktigt?

Öppenhet gör det möjligt för medborgarna att granska de offentliga myndigheternas verksamhet, utvärdera deras prestationer och hålla dem ansvariga. Öppenhet och allmänhetens tillgång till handlingar utgör en väsentlig del av den institutionella kontroll och balansgång som jämkar utövandet av den offentliga makten och främjar ansvarsutkrävande.<sup>3</sup> För att vinna medborgarnas förtroende räcker det inte med att EU-förvaltningen bara talar om att man gör sitt bästa. Medborgarna har rätt att se och själva ta ställning till om så är fallet. Öppenhet och tydlighet är därför centrala faktorer som kan stärka förtroendet mellan EU:s institutioner och medborgarna.

I en flerspråkig miljö som EU har rätten att få veta och förstå också en språkaspekt. När det gäller kommunikationen från EU-förvaltningen till medborgare i allmänhet vore idealet att det material som är avsett för sådana ändamål publicerades på alla de officiella språken. Denna ståndpunkt baseras på resonemanget att om kommunikationen ska vara effektiv måste medborgarna förstå den information som de delges. Men eftersom det inte finns någon allmän princip i EU-lagstiftningen som ger alla medborgare rätt att under alla omständigheter få tillgång till varje handling som kan påverka hans eller hennes intressen på sitt eget språk, kräver god förvaltningssed att EU-förvaltningen i möjligaste mån ger medborgarna information på deras eget språk. EU-förvaltningen bör sträva efter att göra ingångssidorna på sina webbplatser, liksom upplysningar om funktioner och språkpolicy, tillgängliga på EU:s alla 24 officiella språk.<sup>4</sup>

Det är lättare att acceptera att saker och ting inte alltid går som man vill, eller så smidigt som man förväntat sig, om man förstår varför. Ombudsmannen är övertygad om att om man från början förklarade ordentligt varför ett visst beslut fattats eller varför det exempelvis har blivit försenat skulle det leda till färre ytterligare förfrågningar och hänvändelser till EU-förvaltningen vilket skulle spara tid och förbättra EU. Om EU-administrationens hantering av ett klagomål från en medborgare tar längre tid än förväntat är det bra om medborgaren kan få information om orsakerna till förseningen.<sup>5</sup> Om ingen sådan information ges kan medborgaren exempelvis känna sig manad att begära att handlingar görs tillgängliga för allmänheten, med det utnyttjande av resurser som detta innebär.<sup>6</sup> Ett exempel på detta är när kommissionens generaldirektorat för miljö (GD Miljö) under en kort tidsperiod tillämpade en

<sup>3</sup> Ärende 1649/2012/RA.

<sup>4</sup> Ärende 1363/2012/BEH.

<sup>5</sup> Ärendena 48/2012/MHZ och 412/2012/MHZ.

<sup>6</sup> Ärende 277/2012/RA.



mer öppen praxis än tidigare i fråga om att ge allmänheten tillgång till handlingar. När generaldirektoratet sedan återgick till den mindre liberala hållningen ledde detta till klagomål till ombudsmannen. Kommissionen tvekade dock att öppet medge att GD Miljö hade prövat ett nytt tillvägagångssätt. Kommissionen borde ha varit öppnare mot klaganden i detta avseende, i stället för att antyda att klaganden hade missuppfattat vad som hänt. Det kan vara pinsamt för vilken organisation som helst att framstå som om man har olika ståndpunkter. Men den gemensamma tillämpningen av begreppet öppenhet i EU:s offentliga förvaltning kräver att medborgaren får rätt information från början.<sup>7</sup>

När EU-förvaltningens åtgärder direkt påverkar medborgarnas intressen är det särskilt viktigt att stärka legitimiteten genom att främja en kultur av öppenhet och insyn. På vissa av EU-förvaltningens områden kan sanning och öppenhet till och med vara en fråga om liv och död. Europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA) ansvarar för att skydda folkhälsan genom vetenskaplig utvärdering och kontroll av läkemedel, bland annat genom att fatta beslut i fråga om läkemedels säkerhet och effektivitet. Risken för allvarliga konsekvenser om EMA inte följer de korrekta förfarandena är uppenbar. Öppenhet och insyn är en avgörande faktor för att EMA ska kunna garantera att dess beslut är riktiga. Öppenhet och insyn hos EMA bidrar till att främja vetenskapliga diskussioner och framsteg genom att göra det möjligt för oberoende forskare att granska EMA:s slutsatser och de uppgifter och argument som myndigheten beaktat när den kommit fram till dessa slutsatser. Genom att göra sina fullständigt dokumenterade yttranden tillgängliga kan EMA se till att dess arbete i sin helhet håller för granskning och, i förlängningen, är korrekt. Det är livsviktigt för allmänheten att EMA fattar korrekta beslut.<sup>8</sup>

Ibland krävs det ändå ett klagomål till ombudsmannen för att medborgarna ska få en ordentlig förklaring. Ombudsmannen är redo att hjälpa till i det avseendet och har gjort det vid flera tillfällen under 2013, bland annat i samband med kommissionens hantering av klagomål om överträdelser<sup>9</sup> och i fråga om anställningsvillkor för anställda vid EU:s delegationer<sup>10</sup>. I de fall bristen på förklaringar åtgärdas under undersökningens gång brukar ombudsmannen avsluta undersökningen utan att konstatera administrativa missförhållanden.<sup>11</sup> Att myndigheten inte har gett förklaringar är i sig ett tillräckligt allvarligt problem, men det innebär inte nödvändigtvis att EU-förvaltningen har underlåtit att göra en korrekt bedömning av ett klagomål som den fått in.<sup>12</sup>

Ombudsmannen hoppas dock att de ytterligare kommentarer hon lämnat, med uppmaningar till EU-förvaltningen att förtydliga och förklara sina ståndpunkter bättre, kommer att leda till förbättringar inom en snar framtid.

<sup>7</sup> Ärendena 1947/2010/PB och 2207/2010/PB.

<sup>8</sup> Ärendena 2575/2009/RA och 1877/2010/FOR.

<sup>9</sup> Ärendena 846/2010/PB och 1786/2011/MHZ.

<sup>10</sup> Ärende 706/2010/RT.

<sup>11</sup> Ärendena 846/2010/PB och 48/2012/MHZ.

<sup>12</sup> Ärende 48/2012/MHZ.



## Rätten till tillgång till handlingar

En viktig aspekt av öppenhet är rätten till tillgång till handlingar.

*Varje unionsmedborgare ... ska ha rätt till tillgång till unionens institutioners, organs och byråers handlingar ... (artikel 15.3 i EUF-fördraget).*

En medborgare som begär tillgång till handlingar behöver inte ange skälen för denna begäran.<sup>13</sup>

Eftersom EU-institutionernas agerande kan presumeras vara lagenligt kan man också presumera att i det fall en berörd institution anger att en viss handling som en medborgare begärt tillgång till inte finns, så är detta sant. Den som begärt att få tillgång till handlingen kan motbevisa den presumptionen med relevanta och konkreta bevis. En undersökning från ombudsmannens sida kan exempelvis vara befogad om klaganden hävdar att det av de handlingar som institutionen redan lämnat ut uppenbart framgår att det finns tidsluckor, eller luckor med avseende på enskilda individers delaktighet, och att dessa luckor tyder på att en viss del av skriftväxlingen kan ha utelämnats vid institutionens analys av begäran om tillgång till handlingar.<sup>14</sup>

Allmänhetens rätt till tillgång till handlingar är inte absolut. Det är dock viktigt att se till att undantagen från denna rätt tillämpas korrekt och i så liten utsträckning som möjligt, så att inte rätten till tillgång begränsas i onödan.

Exempelvis föreskrivs i artikel 6 i bilaga III till tjänsteföreskrifterna för EU-tjänstemän att uttagningskommitténs arbete vid rekrytering av EU-personal ska vara hemligt. Det innebär inte att allmänheten inte kan få tillgång till de deklARATIONER av intressekonflikter som lämnas av uttagningskommittéernas medlemmar. Det måste göras skillnad på utlämnande av de *synpunkter* som uttrycks av uttagningskommittéernas medlemmar och utlämnande av *någon annan information* i samband med ett uttagningsförfarande. En deklARATION av intressekonflikter innehåller inte, och utlämnandet av den kan därför inte avslöja, de ställningstaganden som enskilda medlemmar av en uttagningskommitté gör i fråga om den enskilda personen eller en jämförande bedömning av sökande i ett rekryteringsförfarande. Det är därför svårt att se hur utlämnandet av deklARATIONERNA skulle kunna skada uttagningskommittéernas oberoende, med tanke på att det enda syftet med deklARATIONERNA just är att garantera medlemmarnas objektivitet och opartiskhet.<sup>15</sup>

Ett av de viktigaste verktygen för medborgarna när de ska utöva sin rätt till tillgång till handlingar är förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar, samt liknande regler som gäller för unionens övriga institutioner, organ och byråer.

<sup>13</sup> Ärende 524/2012/MMN.

<sup>14</sup> Ärendena 531/2012/MMN och 375/2013/ANA.

<sup>15</sup> Ärende 1403/2012/CK.



Som en allmän regel ska en trestegsgranskning genomföras för att avgöra om något av de undantag från regeln om tillgång som anges i artikel 4 i förordning (EG) nr 1049/2001 ska tillämpas. För det första ska det granskas om handlingarna ingår i den kategori som omfattas av det återopade undantaget. För det andra måste man avgöra om utlämnandet av handlingar (allvarligt) skulle undergräva det intresse som ska skyddas. Det innebär att ett "skadetest" måste genomföras. För det tredje måste institutionen, i det fall det konstaterats att utlämnandet av en handling skulle skada de berörda intressena, göra en avvägande undersökning för att kontrollera om det föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet (om detta är tillämpligt för det aktuella undantaget).<sup>16</sup>

Institutionen måste normalt analysera om något av undantagen från rätten till tillgång är tillämpligt dels (i) "handling för handling", dels (ii) "på ett individuellt och konkret sätt". En individuell och konkret granskning av varje handling kanske inte är nödvändig när det på grund av de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet är uppenbart att tillgång inte kan medges eller, tvärtom, att tillgång måste medges.<sup>17</sup>

EU-förvaltningen vägrar ibland allmänheten tillgång till delar av handlingar med motiveringen att den inte anser att de aktuella delarna är relevanta för den begäran som gjorts. Det bör framhållas att begreppet "relevanta delar av en handling" inte förekommer i förordning (EG) nr 1049/2001, som i stället föreskriver att tillgång till delar av en handling bara kan nekas i de fall ett undantag enligt artikel 4 är tillämpligt.<sup>18</sup>

Med tillämpning av artikel 6.3 i förordning (EG) nr 1049/2001, som syftar till att bidra till en rimlig lösning om en begäran avser en mycket omfattande handling eller ett mycket stort antal handlingar, kan dock de delar av handlingen som den berörda institutionen inte anser vara relevanta döljas. Detta kan göras för att undvika att behöva göra en djupgående och tidskrävande analys av huruvida något undantag från rätten till tillgång till handlingarna är tillämpligt. Institutionen måste dock i sådana fall tydligt förklara för den som begärt ut handlingarna att den anser att de aktuella delarna inte är relevanta för begäran och varför.<sup>19</sup> Det är också viktigt att detta tillvägagångssätt inte leder till överträdelser av förordning (EG) nr 1049/2001. I synnerhet får det inte leda till att man kringgår kravet på att fullt ut motivera att en begärd handling inte lämnas ut. Om den som har fått partiell tillgång till en viss handling insisterar på att få se hela handlingen, bör denna lämnas ut, om inte institutionen kan visa att ett av de undantag som anges i artikel 4 gäller för hela handlingen. Därav följer att om institutionen har dolt text i en mycket omfattande handling för att kunna tillmötesgå en bred och oklar begäran och ge den som begärt ut handlingarna möjlighet att göra en mer precis begäran, bör institutionen förklara att han eller hon har rätt att begära tillgång till hela handlingen.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Ärende 1817/2010/RA.

<sup>17</sup> Ärende 2048/2011/OV.

<sup>18</sup> Ärende 277/2012/RA.

<sup>19</sup> Ärende 693/2011/RA.

<sup>20</sup> Ärende 1877/2010/FOR.



Syftet med artikel 6.2 i förordning (EG) nr 1049/2001 är att förtydliga begäran om tillgång, det vill säga att göra det möjligt för den som begär tillgång till handlingar att identifiera vilka handlingar som han eller hon vill ha tillgång till och göra det möjligt för institutionen att exakt identifiera vilken eller vilka handlingar som begärs utlämnade. I stället för att gissa sig till vilka handlingar sökanden är ute efter bör därför institutionen be om ett förtydligande. Om sökanden förklarar att det är svårt att veta exakt vad han eller hon ska fråga efter eftersom han eller hon inte vet vilka handlingar som finns, ska institutionen förklara vilka handlingar som finns.<sup>21</sup>

När det gäller undantagen:

*Artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning (EG) nr 1049/2001 – skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser*

För rådets del är skyldigheten att vara så öppen och tydlig som möjligt särskilt viktig i förbindelse med dess lagstiftande roll. Det finns dock en skillnad när det gäller kraven på öppenhet, beroende på om en institution agerar i sin roll som lagstiftare eller som en part i mellanstatliga förhandlingar. Öppenhet är viktigt även när det gäller mellanstatliga förhandlingar som rör EU:s åtaganden på medborgarnas vägnar och som kan påverka deras grundläggande rättigheter, men det är också viktigt att ta hänsyn till det sammanhang i vilket den aktuella handlingen framställdes.<sup>22</sup>

Rådet bör agera proaktivt i mellanstatliga förhandlingar och informera sina förhandlingspartner om sin skyldighet att arbeta så öppet som möjligt. Rådet skulle på så sätt redan från början kunna få reda på om förhandlingspartnern vill ha sekretess, och skulle då kunna meddela den som begär att få tillgång till handlingar om varför dessa inte kan lämnas ut.<sup>23</sup>

*Artikel 4.1 a fjärde strecksatsen i förordning (EG) nr 1049/2001 – skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om den finansiella, monetära eller ekonomiska politiken*

Som fastställts i rättspraxis har institutionen ett brett bedömningsutrymme när det gäller att avgöra om handlingar som gäller de områden som omfattas av undantagen kan undergräva det allmänna intresset, med tanke på att ett beslut om att neka tillgång är komplext och känsligt och kräver yttersta omsorg, medan kriterierna i artikel 4.1 a är av mycket allmän karaktär.<sup>24</sup>

*Artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning (EG) nr 1049/2001 – skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner*

Det finns en allmän presumtion om att allmänhetens tillgång till handlingar i samband med en pågående Olaf-undersökning i princip kan undergräva syftet med den undersökningen. I de fall en undersökningsrapport från Olaf dessutom utgör bevis i en pågående nationell rättsprocess kan allmänhetens

<sup>21</sup> Ärende 693/2011/RA.

<sup>22</sup> Ärende 1649/2012/RA.

<sup>23</sup> Ärende 1649/2012/RA.

<sup>24</sup> Ärende 531/2012/MMN.



tillgång till rapporten undergräva syftet med den pågående nationella processen. Huvudskälet till detta är att om man lämnar ut bevis i en pågående undersökning till allmänheten kan det förhindra att bevisningen används vid en kommande rättegång, särskilt om undersökningen skulle kunna leda till ett straffrättsligt förfarande. Man kan dock inte, förutom i uppenbara fall, utifrån enbart det faktum att Olaf har skickat en undersökningsrapport till de nationella myndigheterna, förutsätta att dessa myndigheter faktiskt kommer att använda sig av rapporten. Möjligheten finns alltid att den nationella myndigheten konstaterar att det inte finns anledning att följa upp en rapport, eller att de helt enkelt bortser från den. Det är därför Olafs sak att kontakta de nationella myndigheterna för att kontrollera om det pågår en undersökning (eller åtminstone om det finns planer på att inleda en sådan undersökning) och att kontrollera vad det i så fall skulle kunna innebära för undersökningen om rapporten lämnas ut.<sup>25</sup>

*Artikel 4.3 första stycket i förordning (EG) nr 1049/2001 – skyddet för beslutsförfarandet så länge inget beslut har fattats*

Termen "beslutsförfarande" omfattar alla förfaranden med interna samråd och överläggningar inom en institution och termen "beslut" täcker de ställningstaganden som antas till följd av dessa interna samråd och överläggningar, även om ställningstagandena inte utgör lagligt bindande "beslut". Med andra ord har termen "beslut" en bred betydelse, vilket speglar syftet med artikel 4.3. En handling kan relatera till ett beslutsförfarande som har avslutats och *samtidigt* till ett annat pågående beslutsförfarande. Institutionen måste i vilket fall förklara hur utlämnandet av handlingen skulle kunna allvarligt undergräva det pågående beslutsförfarandet. När EU-institutionerna hänvisar till risken för "extern påverkan" och "påtryckningar" måste den påvisa inte bara att det är sannolikt att det förekommer sådan påverkan på beslutsfattarna utan även att det är rimligt förutsebart, och inte enbart hypotetiskt, att sådan otillbörlig påverkan av beslutsfattare skulle vara av sådan karaktär och omfattning att den allvarligt skulle undergräva beslutsförfarandet.<sup>26</sup>

*Artikel 4.3 andra stycket i förordning (EG) nr 1049/2001 – skyddet för beslutsförfarandet efter att beslutet har fattats*

Den här bestämmelsen medger att institutionen vägrar lämna ut *ytranden*, det vill säga synpunkter eller bedömningar som uttrycks av författaren efter eget godtycke, även *efter* det att beslutet fattats. Otillbörliga påtryckningar får inte utövas på beslutsfattare för att de ska ändra beslut när det väl fattats. Författaren till ett *ytrande* lämnar dock sina synpunkter och det finns åtminstone en möjlighet att sådana synpunkter inte skulle uttryckas fritt och uppriktigt om möjligheten fanns att de skulle lämnas ut till allmänheten. Risken för självcensur, vilket skulle skada institutionens beslutsfattande förmåga, är överhängande bara i de fall de åsikter som uttrycks är *särskilt känsliga*, exempelvis om de är (själv)kritiska, spekulativa eller kontroversiella.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Ärende 598/2013/OV.

<sup>26</sup> Ärendena 1817/2010/RA och 1877/2010/FOR.

<sup>27</sup> Ärende 1817/2010/RA.



Institutionen måste ange en specifik egenskap hos yttrandet som gör det särskilt känsligt och som skulle kunna leda till självcensur om det lämnas ut.<sup>28</sup>

Ett besluts kollektiva karaktär innebär inte i sig att utlämnandet av enskilda yttranden skulle kunna allvarligt undergräva beslutsförfarandet. Det skulle strida mot själva innehållet i artikel 4.3 andra stycket. Faktum är att man skulle kunna hävda att vetenskapen om att handlingarna blir tillgängliga för allmänheten kan leda till ännu bättre resonemang från exempelvis en utvärderare som ska lämna yttrande på grundval av vetenskaplig expertis och inte på personlig grund.<sup>29</sup>

*Artikel 4.5 i förordning (EG) nr 1049/2001 – en medlemsstat har begärt att en handling inte ska lämnas ut*

Euratomfördraget samlar kunskap, infrastruktur och finansiering på kärnenergiområdet inom EU. Enligt artikel 44 i fördraget får kommissionen med de berörda medlemsstaternas, personernas och företagets samtycke offentliggöra de investeringsprojekt som den har underrättats om. När det gäller begäran om tillgång till handlingar i samband med kärnenergiprojekt, är det viktigt att beakta allmänhetens rätt till tillgång till handlingar, eftersom den har utvecklats inom Europeiska unionen och blivit en allmän princip i unionslagstiftningen och en grundläggande rättighet, och det är också viktigt att läsa artikel 44 i Euratomfördraget i anslutning till förordning (EG) nr 1049/2001. Den lösning som fastställdes av domstolen i samband med artikel 4.5 i förordning (EG) nr 1049/2001 bör också tillämpas vid tolkningen av artikel 44 i Euratomfördraget: Den medlemsstat, det företag eller den berörda person som motsätter sig utlämnande av handlingarna måste alltså ange skälen för detta på grundval av de undantag som anges i artikel 4 i förordning (EG) nr 1049/2001. Det slutliga beslutet om beviljande av tillgång till handlingar vilar dock hos kommissionen, som måste bedöma om medlemsstaten, företaget eller den berörda personen har angivit giltiga skäl för att handlingarna inte ska lämnas ut. Kommissionen har åtagit sig att försöka få det medgivande som krävs enligt artikel 44 i Euratomfördraget innan någon begäran om tillgång till handlingarna ens har gjorts.<sup>30</sup>

## **Kategorier av handlingar av samma karaktär**

Som allmän regel måste institutionen göra individuella och specifika bedömningar av varje handling som någon begärt tillgång till. Vid bedömningen av huruvida utlämnandet av en handling skulle undergräva ett skyddat intresse kan institutionen i princip fritt grunda sitt beslut på allmänna presumtioner (som dock kan motbevisas) angående vissa kategorier av handlingar, eftersom överväganden av ungefär samma art kan antas gälla för begäranden om tillgång till handlingar av samma karaktär. När det gäller tillämpningen av artikel 4.2 tredje strecksatsen, enligt vilken institutionerna ska vägra ge tillgång till en handling om utlämnandet skulle undergräva skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner, har domstolen

<sup>28</sup> Ärende 2781/2008/FOR.

<sup>29</sup> Ärende 2781/2008/FOR.

<sup>30</sup> Ärende 2335/2008/CK.



uttryckligen medgivit att man kan grunda sig på allmänna presumtioner som gäller vissa kategorier av handlingar under vissa särskilda omständigheter, bland annat förfaranden för granskning av statligt stöd, förfaranden för kontroll av samgåenden, förfaranden vid Europeiska unionens domstolar och den administrativa fasen av överträdelseförfarandet enligt artikel 258 i EUF-fördraget.<sup>31</sup>

Domstolen har ännu inte haft tillfälle att ta ställning till om möjligheten att grunda sig på sådana allmänna presumtioner också bör gälla för undersökningar som görs av Olaf och för efterföljande nationella förfaranden som grundas på Olafs upptäckter. Det finns förordningar<sup>32</sup> med bestämmelser om strikta begränsningar av tillgången till den information som Olaf hämtar in och förmedlar till medlemsstaterna inom ramen för en extern utredning. Dessa bestämmelser liknar de regler som begränsar tillgången till handlingar i förfaranden som gäller statligt stöd eller kontroll av samgående. Ombudsmannen anser att dessa bestämmelser ger grund för en allmän presumtion om att utlämnande av handlingar i en pågående Olafutredning i princip skulle kunna undergräva syftet med den utredningen. Den allmänna presumtion som avses ovan skulle bara gälla under den tid Olaf utreder ett ärende och medan de relaterade nationella förfarandena pågår.<sup>33</sup>

Som nämnts ovan kan den allmänna presumtionen motbevisas. Det är därför upp till klaganden att visa att en viss handling som han eller hon begärt tillgång till inte omfattas av presumtionen eller att det finns ett övervägande allmänintresse av att handlingen lämnas ut. Det är naturligtvis svårt för en person som begär tillgång till handlingar att motbevisa en sådan allmän presumtion för en viss handling om personen inte får tillgång till handlingen. Ombudsmannen har dock möjlighet att göra detta eftersom hon har befogenhet att inspektera de aktuella handlingarna.<sup>34</sup>

## Privatliv och personuppgifter – samspelet mellan förordning (EG) nr 1049/2001 och förordning (EG) nr 45/2001 om skydd för enskilda vid behandling av personuppgifter

Vikten av öppenhet måste vägas mot vissa andra intressen, exempelvis rätten till skydd av personuppgifter.

Ett bra sätt att garantera en sådan balans, exempelvis när medborgare vill veta namnen på experter eller utvärderare i styrelser eller kommittéer, är att EU-förvaltningen, när man vill agera öppet och samtidigt se till att skydda individens rätt till privatliv och skydd av personuppgifter, konsulterar de riktlinjer som tillhandahålls av Europeiska datatillsynsmannen.

<sup>31</sup> Ärende 2048/2011/OV.

<sup>32</sup> Förordning (EG) nr 1073/1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning och förordning (EG) nr 515/97 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan dessa och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen.

<sup>33</sup> Ärende 2048/2011/OV.

<sup>34</sup> Ärende 2048/2011/OV.



Datatillsynsmannen uppmanar EU-förvaltningen att anta en proaktiv hållning i fråga om behandlingen av personuppgifter, det vill säga att i förväg informera de registrerade om att deras namn under vissa omständigheter kan komma att lämnas ut.<sup>35</sup>

En person som begär tillgång till handlingar som innehåller personuppgifter måste, enligt artikel 8 b i förordning (EG) nr 45/2001, kunna lämna uttryckliga och legitima bevis för att det är nödvändigt att personuppgifterna överförs. EU-institutionen kan då väga de olika berörda parternas intressen mot varandra och avgöra om det finns skäl att anta att den registrerades legitima intressen skulle kunna skadas genom överföringen av uppgifterna.<sup>36</sup> Den person som begär tillgång till handlingarna bör informeras<sup>37</sup> om sin rätt att lägga fram skäl till varför det skulle vara befogat att överföra uppgifterna till honom eller henne och erbjudas möjligheten att göra det. Genom förordning (EG) nr 1049/2001 inrättas ett administrativt förfarande med två nivåer som ger sökande denna möjlighet och låter sökanden visa behovet av uppgifterna i sin bekräftande ansökan.<sup>38</sup> Även om sökanden inte har lämnat information som uttryckligen utgör sådan bevisning kan institutionen ha tillräckligt med information för att anse att överföringen av uppgifter är motiverad.<sup>39</sup>

Det räcker inte att stryka över personuppgifter som namn och kontaktuppgifter i handlingar utan att ange om man har försökt att kontrollera om de registrerade är beredda att ge sitt samtycke till utlämnandet.<sup>40</sup>

Institutionerna bör undvika att vara alltför formella när de hanterar begäranden om tillgång till handlingar. Om en person lämnar in en begäran om tillgång till en handling enligt förordning (EG) nr 1049/2001, och redan har beviljats privilegierad enskild rätt till tillgång enligt artikel 13 i förordning (EG) nr 45/2001 måste institutionen i princip fortfarande hantera denna begäran. Detta innebär att man måste granska handlingen enligt förordning (EG) nr 1049/2001. I sådana fall kan institutionen dock överväga att förklara för sökanden att det inte finns någon praktisk nytta med att göra en granskning enligt förordning (EG) nr 1049/2001.<sup>41</sup>

När en institution på begäran enligt förordning (EG) nr 45/2001 lämnar ut information om personuppgifter som rör den sökande, får institutionen stryka annan information i den aktuella handlingen. Tillgång till personuppgifter är inte detsamma som tillgång till själva handlingen.<sup>42</sup>

## Rätt till tillgång till akter som berör en själv

I artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rätt till god förvaltning) fastställs att var och en har rätt till tillgång till de akter

<sup>35</sup> Ärende 2111/2011/RA.

<sup>36</sup> Ärendena 1403/2012/CK och 2510/2011CK.

<sup>37</sup> Ärende 277/2012/RA.

<sup>38</sup> Ärende 1403/2012/CK.

<sup>39</sup> Ärende 2510/2011/CK.

<sup>40</sup> Ärende 277/2012/RA.

<sup>41</sup> Ärende 1108/2012/RT.

<sup>42</sup> Ärende 1013/2012/MHZ.



som berör honom eller henne, med förbehåll för berättigade intressen vad avser sekretess, tystnadsplikt och affärshemlighet. En del av de undantag som gäller i samband med den *allmänna* tillgången till handlingar gäller också den *individuella* rätten till tillgång. En person kan dock inte nekas tillgång till uppgifter som rör honom eller henne med motiveringen att beviljandet av denna tillgång kan skada rätten till privatliv eller skyddet av personuppgifter eller kommersiella intressen *för den person som begär tillgång till uppgifterna*.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Ärende 1560/2010/FOR.



## Institutionella frågor och policyfrågor

Ombudsmannen anser att varken EU-lagstiftningens verkningar eller Europaparlamentets politiska arbete kan falla under begreppet administrativa missförhållanden.

## Kommissionen och lagförslag

Vid utvärderingen av kommissionens agerande vid formuleringen av lagförslag är det inte ombudsmannens sak att ersätta kommissionens omdöme med sitt eget. Ombudsmannens roll är snarare att kontrollera att korrekta förfaranden har följts och att det inte skett någon uppenbar missbedömning. Kommissionen bör kunna tillhandahålla en fullständig och begriplig redogörelse för de åtgärder som vidtagits och de enheter som involverats innan den lägger fram sina lagförslag för parlamentet och rådet för granskning.<sup>44</sup>

## Att lyssna till medborgarna och det civila samhället

Deltagardemokrati, som grundas på principerna om jämlikhet och öppenhet, ökar medborgarnas förtroende för EU och dess förvaltning. Ett ökat förtroende för EU och dess förvaltning är centralt för att öka EU:s och EU-förvaltningens effektivitet.<sup>45</sup>

När det gäller kommissionens utarbetande av lagförslag har ombudsmannen fokuserat på procedurmässiga aspekter. Genom artikel 11 i EU-fördraget skapas ett dialogutrymme där EU-institutioner kan samverka med medborgarna, representativa sammanslutningar och det civila samhället. EU-institutionerna måste på "lämpligt sätt" ge medborgarna och de representativa sammanslutningarna möjlighet att ge uttryck för och offentligt diskutera sina åsikter. Exakt hur denna deltagardemokrati ska tillämpas praktiskt i varje given situation beror på arten av den aktuella unionsåtgärden. I detta sammanhang har EU-institutionerna med nödvändighet ett eget bedömningsutrymme, särskilt på områden som är tekniskt komplexa. De måste dock alltid se till att de på ett objektivt sätt kan motivera hur de använder detta bedömningsutrymme, och det får aldrig ske på ett diskriminerande sätt eller på ett sätt som upplevs som diskriminerande. Dessutom ska de samråd som genomförs vara breda.<sup>46</sup>

För att medborgarna och de representativa sammanslutningarna ska kunna utöva sin rätt att delta i demokratin inom alla unionens arbetsområden måste de få en verklig chans att uttrycka sina åsikter och vara säkra på att dessa åsikter beaktas av EU-institutionerna. Därför måste EU-institutionerna se till att på ett tillräckligt tidigt stadium skapa lika möjligheter i detta avseende för alla intressenter, bland annat allmänheten, icke-statliga organisationer och akademiker.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Ärende 875/2011/JF.

<sup>45</sup> Ärende 2558/2009/DK.

<sup>46</sup> Ärendena 1151/2008/ANA och 2097/2011/RA.

<sup>47</sup> Ärende 1151/2008/ANA.



Skyldigheten att upprätthålla en dialog med det civila samhället handlar inte bara om att bevilja finansiering för vissa åtgärder. Det faktum att kommissionen väljer att inte stödja ett visst initiativ kan inte i sig leda till slutsatsen att den brustit i sin skyldighet att upprätthålla en dialog med den aktuella organisationen.<sup>48</sup>

Unionen ska upprätthålla en öppen, tydlig och regelbunden dialog med kyrkor, religiösa sammanslutningar och samfund, samt filosofiska och konfessionslösa organisationer (artikel 17 i EUF-fördraget). Principen om åtskillnad mellan kyrka och stat, som översatt till EU-sammanhanget innebär åtskillnad mellan kyrkorna och EU-institutionerna, innebär dock att kyrkor och religiösa samfund inte bör ha en otillbörligt privilegierad ställning när det gäller deras dialog med EU-institutionerna. Det faktum att kommissionen väljer att inte delta i en viss dialog enligt artikel 17 i EUF-fördraget innebär inte nödvändigtvis att det civila samhällets deltagande inte kan säkerställas på annat sätt, exempelvis enligt artikel 11 i EU-fördraget. Kommissionen har ett brett bedömningsutrymme när det gäller att fastställa sina prioriteringar och avgöra vilka ämnen den väljer att diskutera inom ramen för dialogen enligt artikel 17 i EUF-fördraget. Kommissionen bör dock alltid se till att använda sitt bedömningsutrymme på ett sätt som inte är diskriminerande. Detta är något som i normalfallet endast kan avgöras genom att kommissionens praxis granskas under en tillräckligt lång tidsperiod.<sup>49</sup>

Artikel 17 i EUF-fördraget handlar inte om att diskutera religion eller filosofi i sig. Det är dock i princip inte något problem att de synpunkter som framförs av de religiösa (och humanistiska) samfunden under dialogen med institutionerna speglar deras åsikter som religiösa (och humanistiska) samfund. När det gäller termen "regelbunden" i artikel 17 i EUF-fördraget finns det inget i den artikeln som säger att det måste råda en exakt balans mellan de olika grupperna. Bara i det fall en analys av en serie möten skulle tyda på att kommissionens tillvägagångssätt är uppenbart oproportionerligt kan det finnas anledning till oro. När det gäller termen "tydlig" är kommissionen inom vissa områden, särskilt när den utövar sina undersökande och lagstiftande befogenheter, skyldig att föra tillräckligt detaljerade protokoll. När det gäller termen "öppen" är kommissionen alltid fri att delta i en öppen och uppriktig diskussion, om den inte kan visa att en viss dialog skulle strida mot unionens grundläggande värderingar.<sup>50</sup>

Kommissionen kan stå som värd för evenemang och finansiera aktiviteter för att främja debatten om de frågor som tas upp i samband med dessa evenemang eller aktiviteter. Det innebär inte nödvändigtvis att kommissionen ställer sig bakom det specifika budskapet eller innehållet. Tvärtom kan kommissionen helt enkelt och fullt legitimt vilja stimulera debatten. Yttrandefriheten är en av de grundläggande värderingarna i ett demokratiskt samhälle.<sup>51</sup>

Ett exempel på detta är den fotoutställning om samkönade par som anordnades i en av kommissionens byggnader och som väckte ett visst missnöje. Det är sant

<sup>48</sup> Ärende 2097/2011/RA.

<sup>49</sup> Ärende 2097/2011/RA.

<sup>50</sup> Ärende 2097/2011/RA.

<sup>51</sup> Ärende 1640/2011/MMN.



att EU-institutioner bara får agera inom ramen för de befogenheter de uttryckligen eller implicit tilldelas genom fördraget och att EU inte har någon behörighet i fråga om erkännandet av äktenskap och registrerade partnerskap. Däremot är diskriminering på grund av sexuell läggning förbjuden enligt EU-lagstiftningen. Det är helt klart att EU har befogenhet och dessutom en skyldighet att bekämpa diskriminering på grund av sexuell läggning inom ramen för sin behörighet. Kommissionen har därför i princip befogenhet att arbeta för detta mål med såväl direkta som indirekta medel, till exempel genom att finansiera, stå som värd för eller ge stöd till en utställning vars syfte är att motverka diskriminering på grund av sexuell läggning. Sådana åtgärder kan i synnerhet ligga inom ramen för EU:s behörighet när den påstådda diskrimineringen påverkar någon av de friheter som garanteras av EUF-fördraget, som rätten till fri rörlighet inom EU.<sup>52</sup>

Men även om en viss utställning tar upp en fråga som faller under EU:s behörighet, vilket innebär att kommissionen kan stå som värd eller beskyddare för evenemanget, kan det vara lämpligt att kommissionen gör en ansvarsfriskrivning för att klargöra att de åsikter som framförs inte nödvändigtvis speglar kommissionens egna ståndpunkter.<sup>53</sup>

## Hur man inrättar och lyssnar på expertgrupper

Ombudsmannens mandat begränsar sig till en granskning av urvalet till och sammansättningen av expertgrupperna, samt deras verksamhet och öppenhet<sup>54</sup>. Ombudsmannen kan inte bedöma resultatet av expertgruppernas arbete.<sup>55</sup>

Det är inte ombudsmannens sak att ompröva tekniska eller vetenskapliga utvärderingar, av vilka en del utgör en viktig komponent i kommissionens lagstiftningsarbete. Arbetet inom exempelvis tekniska eller vetenskapliga kommittéer måste grundas på principerna om (i) teknisk spetskompetens, (ii) oberoende och opartiskhet, samt (iii) öppenhet. Ombudsmannens roll är att se till att god förvaltningssed har följts och att de rättigheter som garanteras av EU:s lagstiftning i de administrativa förfarandena har respekterats, särskilt skyldigheten att noga och opartiskt granska alla relevanta aspekter av frågan och att tillhandahålla ett tillräckligt motiverat beslut på grundval av den relevanta rättsliga ramen. Ombudsmannen kan exempelvis granska huruvida EU-organet i fråga har haft tillgång till de element som krävs för att göra en övergripande analys av en viss fråga, om oklara aspekter har förtydligats och om EU-organet har tillhandahållit en konkret förklaring av hur det tillämpat de gällande reglerna. Att det finns olika synpunkter när det gäller de tekniska frågorna innebär inte i sig att EU-organets bedömning är felaktig.<sup>56</sup>

Exempelvis kan ett val som görs på området forskningspolitik – hur tekniskt eller smalt det än må vara – inte frikopplas från ett antal andra miljömässiga, sociala och ekonomiska överväganden. Alla relevanta överväganden måste beaktas och det räcker inte att kommissionen hävdar att det inte föreligger

<sup>52</sup> Ärende 1640/2011/MMN.

<sup>53</sup> Ärende 1640/2011/MMN.

<sup>54</sup> En "expertgrupp" behöver inte nödvändigtvis vara en "representativ" grupp.

<sup>55</sup> Ärende 1682/2010/BEH.

<sup>56</sup> Ärendena 51/2011/AN och 2558/2009/DK.



någon "teknisk partiskhet". Det faktum att kommissionen inte är tvungen att följa rekommendationerna från en viss kommitté eller grupp som inrättats under dess ledning innebär inte att kommissionen är undantagen från skyldigheten att garantera objektivitet.<sup>57</sup>

När kommissionen utser experter för att göra tekniska eller vetenskapliga utvärderingar måste den metod som används överensstämma med gällande lagstiftning och med principen om god förvaltning, och det får inte föreligga några uppenbara bedömningsfel. Det är viktigt att komma ihåg att kommissionen har ett brett bedömningsutrymme när det gäller att välja ut externa experter. Det korrekta sättet att identifiera mesta möjliga antal experter med den expertis som behövs är normalt att offentliggöra kommissionens behov av experter och publicera en uppmaning till experter att anmäla sitt intresse. Den jämförande bedömningen av experter bör sedan dokumenteras ordentligt för att man ska kunna visa att det är de mest lämpliga sökande som har valts. Bedömningen bör vara tillgänglig för allmänheten, samtidigt som vederbörlig hänsyn bör tas till behovet av att följa dataskyddsreglerna.<sup>58</sup>

## Goda administrativa förfaranden – ett sätt att se till att medborgarna förstår vad som pågår och varför

Det är en allmän princip i EU-lagstiftningen att en klagande som vill att ett administrativt beslut ska upphävas på grundval av ett procedurfel måste kunna visa att det åtminstone funnits en möjlighet att resultatet av det administrativa förfarandet skulle ha blivit ett annat om det påstådda procedurfel inte förelagat. Ett procedurfel kan dock utgöra ett administrativt missförhållande även om procedurfel inte, i ett visst fall, utgör grund för att en domstol ska upphäva det specifika beslutet.<sup>59</sup>

Det är viktigt att komma ihåg att det finns en grundläggande rätt att få ta del av skälen till EU-förvaltningens beslut och en grundläggande rätt att bli hörd innan förvaltningen fattar ett beslut som är till nackdel för en själv.<sup>60</sup>

När det gäller rätten att bli hörd måste en medborgare ges tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt angående det material som ska ligga till grund för beslutet. Ett exempel på detta är ett ärende där klaganden fick meddelande om att hans anställningskontrakt vid en militär EU-operation var uppsagt<sup>61</sup>, och ombudsmannen fann det oacceptabelt att detta skett under sjukskrivningen, i synnerhet som sjukskrivningen berodde på psykisk ohälsa.<sup>62</sup>

När Europeiska byrån för bedrägeribekämpning, Olaf, begär information från eller förhör en part som är under utredning bör byrån informera den parten om utredningens omfattning. Det räcker med att informera om vilken typ av

<sup>57</sup> Ärende 1151/2008/ANA.

<sup>58</sup> Ärende 2558/2009/DK.

<sup>59</sup> Ärende 1560/2010/FOR.

<sup>60</sup> Artikel 41 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna och vidareutveckling i artiklarna 16 och 18 i *Europeisk kodex för god förvaltnings sed*.

<sup>61</sup> Anställda vid sådana operationer omfattas inte av tjänsteföreskrifterna.

<sup>62</sup> Ärende 1519/2011/AN.



anklagelser som gjorts. När ett beslut som påverkar en person negativt ska fattas, kräver den formella rätten att bli hörd också att den berörda personen ges möjlighet att kommentera bevisningen. När det gäller den formella rätten att bli hörd har domstolen dock fastställt att ett beslut av Olaf om att vidarebefordra information till de nationella utredningsmyndigheterna inte utgör en åtgärd som påverkar en person negativt eftersom de nationella myndigheterna fortfarande är fria att bedöma innehållet i den informationen. Olaf har alltså ingen laglig skyldighet att bevilja den part som är under utredning en formell rätt att bli hörd i ett sådant fall (det är snarare de nationella myndigheterna som ska se till att rätten att bli hörd respekteras). Begreppet god förvaltning är dock bredare än begreppet lagenlighet. Genom att utsätta sina rön för granskning och prövning kan Olaf öka deras säkerhet och giltighet. Olaf kommer att följa principen om god förvaltning genom att ge den part som är föremål för utredning tillräcklig information om de anklagelser som gjorts mot den parten och de stödande bevisen för detta.<sup>63</sup>

När det gäller Olafs förfaranden kan det, i fall där flera personer är föremål för utredning i samma ärende, hända att fakta i varje utredning inte är identiska och att handlingarna i de enskilda fallen innehåller olika delar som måste bedömas var för sig. Det faktum att Olafs respektive utredningar tagit olika lång tid att slutföra utgör därför i sig inte bevis för att det föreligger diskriminering. Huruvida en utredning tar orimligt lång tid eller ej måste bedömas mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i det aktuella fallet. Principen om god förvaltning kräver dock att den utredande myndigheten ser till att varje steg i förfarandet sker inom en rimlig tid från det att föregående steg avslutats.<sup>64</sup>

Europeiska kommissionens system för tidig varning är ett datoriserat informationssystem som identifierar hot mot EU:s finansiella intressen och anseende. Ombudsmannen handlade ett klagomål gällande en så kallad W3b-varning. En varning ska, enligt beslutet om inrättande av systemet för tidig varning, aktiveras när "tredje män, särskilt de som gynnas av eller har gynnats av gemenskapsmedel ... omfattas av ett rättsligt förfarande för allvarliga administrativa felaktigheter eller bedrägeri. När undersökningar som utförts av Olaf leder till sådana rättsliga förfaranden eller Olaf erbjuder bistånd eller uppföljning av dessa förfaranden ska Olaf begära att motsvarande W3b-varning aktiveras". Den relevanta varningen aktiverades av Olaf. I beslutet om systemet för tidig varning definieras inte termen "rättsligt förfarande" som i själva verket har olika betydelse i de olika medlemsstaternas rättssystem. Vid tolkningen av den termen måste man därför beakta varningssystemets syfte och sammanhang och framför allt syftet och sammanhanget för en W3b-varning inom ramen för beslutet om systemet för tidig varning. Det finns en tydlig skillnad mellan inledandet av en rättegång i ett inkvisitoriskt eller ett ackusatoriskt rättssystem och inledandet av en rättslig undersökning i ett inkvisitoriskt system. Inledandet av undersökningsfasen i ett inkvisitoriskt system innebär inte med nödvändighet att vissa fakta redan har fastställts i fråga om en person. Det innebär bara att det finns tillräcklig grund för att inleda en rättslig undersökning. Inledandet av en rättegång innebär å andra

<sup>63</sup> Ärende 1560/2010/FOR.

<sup>64</sup> Ärende 2515/2011/CK.



sidan att de anklagelser som framförts mot personen i fråga, i kombination med *prima facie*-bevisen, är tillräckligt allvarliga och övertygande för att en rättegång ska vara befogad. Om en W3b-varning aktiveras utan att ärendet hänskjutits till domstol finns det en risk för att fall som liknar varandra inte kommer att behandlas på samma sätt. Det beror på att termen "rättsligt förfarande" har olika betydelse beroende på vilket stat som berörs. W3b-varningar bör därför bara aktiveras om ärendet är föremål för en rättegång.<sup>65</sup>

## Servicekultur och tillmötesgående – rätten att bli tagen på allvar

Alla har rätt att känna att de uppmärksammas och blir hörda. Detta gäller särskilt medborgarna i deras förhållande till EU-förvaltningen, som ofta uppfattas som mycket avlägsen, och då inte bara geografiskt. EU-förvaltningen måste anstränga sig för att få medborgarna att känna att deras problem, frågor och förfrågningar tas på allvar.

Det är inte ovanligt att en medborgare inte är överens med den EU-politik som förs inom ett visst område. Enbart det faktum att de synpunkter som uttrycks av en EU-institution skiljer sig från klagandens synpunkter kan dock inte i sig utgöra ett administrativt missförhållande. Brist på tillmötesgående kan utgöra ett administrativt missförhållande, men klagomål angående detta måste kunna beläggas.<sup>66</sup>

Ett exempel där en medborgares klagomål tagits på allvar av EU-förvaltningen är ett ärende där medborgaren efter en försenad flygning begärt ersättning från ett flygbolag och sedan klagat hos det nationella tillsynsorganet. Det nationella tillsynsorganet informerade honom om att det inte hade behörighet att hantera enskilda ersättningsanspråk och kommissionen bekräftade tillsynsorganets ståndpunkt. Efter ombudsmannens undersökning lovade dock kommissionen att ändra den otydliga informationen i sitt *klagomålsformulär för flygpassagerares rättigheter* och ombudsmannen konstaterade att kommissionen vidtagit lämpliga åtgärder för att undvika ytterligare missförstånd om vad de nationella tillsynsorganen kan göra i samband med ett klagomål.<sup>67</sup>

Ett annat sätt för institutioner att visa sig serviceinriktade och hjälpsamma är att undvika att inleda onödigt formella förfaranden om det finns enklare sätt att hantera ett ärende till medborgarens belåtenhet, exempelvis när någon begär tillgång till handlingar under olika regelverk och beviljas tillgång till handlingarna på grundval av ett av dem. Det finns då ofta ingen praktisk nytta med att fortsätta granskningen av begäran om tillgång på grundval av det andra regelverket.<sup>68</sup>

Språkfrågan är, som tidigare nämnts, också en fråga om servicekultur. Kommissionen bör se till att alla europeiska medborgare kan förstå

<sup>65</sup> Ärende 637/2009/FOR.

<sup>66</sup> Ärende 2441/2010/OV.

<sup>67</sup> Ärende 606/2012/OV.

<sup>68</sup> Ärende 1108/2012/RT.



kommissionens offentliga samråd, vilka i princip bör publiceras på alla de officiella språken.<sup>69</sup>

Dessutom bör inte EU-förvaltningen underskatta kraften i en ursäkt.

Principen om god förvaltning kräver att EU-förvaltningen medger sina misstag och överväger hur sådana misstag kan rättas till. Ett första steg är att be om ursäkt. Att bara beklaga, utan att ta ansvar för misstaget, räcker inte. Det som behövs är en ordentlig ursäkt, som inbegriper ett medgivande om att man gjort fel.<sup>70</sup>

Underlåtenhet att leva upp till principen om god förvaltning, exempelvis genom att inte svara på brev eller inte svara på det språk som används av de medborgare som vänder sig till EU-förvaltningen, kan åtgärdas genom en ursäkt och, när så är möjligt, en förklaring.<sup>71</sup>

## Fördröjningar i förvaltningen

En fördröjning kan få medborgaren att uppleva att han eller hon inte tas på allvar, särskilt om EU-förvaltningen inte ger någon förklaring till dröjsmålet. Rätten för var och en att få sina angelägenheter behandlade inom skälig tid är en grundläggande rättighet enligt artikel 41.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Ombudsmannen konstaterade att kommissionen gjort sig skyldig till ett administrativt missförhållande då den inte förklarat sitt beslut att inte avsluta ett överträdelseförfarande förrän efter ett och ett halvt år, trots att den funnit att ingen överträdelse hade ägt rum.<sup>72</sup>

Ett återkommande problem i samband med klagomålen är de långa handläggningstiderna vid begäran om tillgång till handlingar enligt förordning (EG) nr 1049/2001.

När en institution underlåter att svara på en begäran om tillgång inom den föreskrivna tidsfristen, ska detta ses som ett negativt svar, vilket ger den som begärt tillgång till handlingar rätt att vända sig till domstol eller till Europeiska ombudsmannen. Om en institution vet om att den kommer att bli sen med svaret bör den informera sökanden om förseningen och om hur lång tid det kommer att ta, samt om vilka rättsmedel sökanden förfogar över. Det gör att sökanden kan fatta ett informerat beslut om huruvida han eller hon ska vänta på svaret eller omedelbart vända sig till ombudsmannen.<sup>73</sup>

<sup>69</sup> Ärende 875/2011/JF.

<sup>70</sup> Ärende 312/2012/CK.

<sup>71</sup> Ärende 1708/2011/JF.

<sup>72</sup> Ärende 1786/2011/MHZ.

<sup>73</sup> Ärende 1817/2010/RA.



## Intressekonflikter – kan jag lita på att EU-förvaltningen agerar för EU:s bästa och för mitt bästa, i egenskap av medborgare?

För att EU ska kunna fungera korrekt och vinna medborgarnas förtroende, måste EU-förvaltningen alltid agera enbart för EU:s bästa. En tjänsteman som utför sina uppgifter med egna intressen i åtanke bryter mot tjänsteföreskrifterna och ska inte arbeta i EU-förvaltningen. EU-förvaltningen måste se till att sådana situationer inte uppstår.

Det är viktigt att förfarandet för bedömning av möjliga intressekonflikter inte förminskas till enbart en formalitet.<sup>74</sup>

En intressekonflikt är, enligt OECD:s definition, "en konflikt mellan en offentlig tjänstemans offentliga uppdrag och hans eller hennes personliga intressen genom vilka den offentliga tjänstemannen har privata intressen som otillbörligen *skulle kunna* påverka det sätt på vilket han eller hon utför sina uppgifter och åligganden" (vår kursivering). Huruvida den offentliga tjänstemannen faktiskt ändrar sitt beteende på grund av en intressekonflikt är inte relevant för att avgöra om det föreligger någon intressekonflikt mellan tjänstemannens personliga intressen och offentliga uppdrag, som otillbörligen *skulle kunna* påverka personens sätt att utföra sina offentliga uppgifter och åligganden. Det är själva möjligheten, eller till och med sannolikheten, att en offentlig tjänstemans beteende skulle kunna påverkas av privata intressen som är central vid avgörandet om det föreligger en intressekonflikt eller inte. Varje konkret exempel på att en intressekonflikt faktiskt påverkat en offentlig tjänstemans beteende skulle vara mycket allvarligt, och det faktum att inget sådant exempel har kunnat påvisas är irrelevant när det gäller frågan om huruvida en intressekonflikt föreligger eller inte. Syftet med begreppet intressekonflikt är att se till att det inte uppstår någon situation där en person *skulle kunna* påverkas av sina privata intressen när han eller hon utför sina offentliga uppgifter. Det är själva *möjligheten* att en sådan påverkan kan uppstå som begreppet intressekonflikt är avsett att motverka.<sup>75</sup>

EU:s legitimitet i medborgarnas ögon är inte bara beroende av att man undviker reella intressekonflikter, utan även situationer som framstår som sådana.<sup>76</sup>

EU-förvaltningen måste dokumentera sina analyser av påstådda intressekonflikter och kunna försvara sina ståndpunkter inför medborgarna när de ombeds göra detta. Att enbart förklara att ingen intressekonflikt föreligger, utan att motivera skälen för detta, räcker inte. Otillfredsställande förklaringar kan mycket väl tolkas av medborgarna som försök att dölja vad som faktiskt har hänt.<sup>77</sup>

<sup>74</sup> Ärende 1533/2010/MMN.

<sup>75</sup> Ärende 297/2013/FOR.

<sup>76</sup> Ärende 51/2011/AN.

<sup>77</sup> Ärende 51/2011/AN.



God förvaltnings sed innebär att EU-förvaltningen tydligt informerar personal som lämnar tjänsten om de skyldigheter som tjänsteföreskrifterna ålägger dem, bland annat när det gäller intressekonflikter.<sup>78</sup>

Den grundläggande rätten till skydd för personuppgifter utgör inte ett systematiskt hinder för en offentlig granskning av huruvida enskilda personer som deltar i lobbyverksamhet (som oftast är riktad till kommissionen) kan ha intressekonflikter. Det ligger i öppenhetens intresse, och framför allt i deltagardemokratins intresse, att kommissionen systematiskt informerar företrädare för intressegrupper innan de ska träffa kommissionens personal, och i samband med skriftväxling mellan kommissionen och sådana företrädare, om att kommissionen kommer att lämna ut företrädarnas namn om allmänheten begär denna information i samband med begäran om tillgång till handlingar enligt förordning (EG) nr 1049/2001.<sup>79</sup>

När det gäller en verksamhet som tas upp av en tidigare kommissionsledamot är det faktum att en tidigare kommissionsledamot uttrycker politiskt stöd för en viss fråga inte i sig tillräckligt för att slå fast att det rör sig om en intressekonflikt, så länge frågan rör ett berättigat mål av gemensamt intresse för EU.<sup>80</sup>

Ett av syftena med den regel som föreskriver att medlemmarna av Europeiska centralbankens (ECB) beslutande organ ska agera oberoende<sup>81</sup> är att garantera ECB:s legitimitet i EU-medborgarnas ögon. Utöver skyldigheten att agera oberoende måste medlemmarna i ECB:s beslutande organ också undvika intressekonflikter. EU:s legitimitet i medborgarnas ögon är inte bara beroende av att man undviker reella intressekonflikter, utan även situationer som framstår som sådana. Det är legitimt att medlemmar i ECB:s beslutande organ deltar i lämpliga offentliga och privata debatter i frågor som har relevans för ECB:s arbete. När ECB-ordföranden deltar i ett möte bör mötets syfte, de övriga deltagarnas identitet och de frågor som diskuterats vid mötet normalt betraktas som offentlig information, om det inte finns något legitimt skäl för sekretess, som till exempel behovet av att skydda det allmänna intresset i samband med EU:s eller en medlemsstats finansiella, monetära eller ekonomiska politik. Det skulle exempelvis överensstämma med principen om öppenhet om ECB på sin egen webbplats informerade om att dess ordförande är medlem i trettiogrupper, även om denna grupp inte är en lobby- eller intressegrupp med ett "gemensamt intresse" som skulle kunna undergräva ECB:s oberoende, utan snarare ett diskussionsforum. En "intressegrupp" är en grupp enskilda och/eller juridiska personer med ett gemensamt intresse som gäller en konkret fråga, som försöker främja detta gemensamma intresse på olika sätt. En "lobbygrupp" kan ses som en intressegrupp som försöker främja sitt gemensamma intresse genom att direkt påverka tredje parter, bland annat offentliga tjänstemän.<sup>82</sup>

<sup>78</sup> Ärende OI/12/2011/JF.

<sup>79</sup> Ärende 277/2012/RA.

<sup>80</sup> Ärende 1533/2010/MMN.

<sup>81</sup> Artikel 130 i EUF-fördraget och ECB:s stadga.

<sup>82</sup> Ärende 1339/2012/FOR.



## Visselblåsare

EU-personal som under tjänsteutövningen får kännedom om förhållanden som ger anledning att misstänka bedrägeri, korruption eller annan olaglig verksamhet som kan skada EU:s intressen, ska underrätta sin överordnade.<sup>83</sup> Det kan inte nog understrykas hur viktigt det är att värna om en korrekt tillämpning av denna "visselblåsarbestämmelse" i tjänsteföreskrifterna (artikel 22a), särskilt mot bakgrund av Europarådets rapport<sup>84</sup> där det konstateras att visselblåsare avskräcks av känslan av att deras varningar inte kommer att följas upp på ett korrekt sätt.

Informationen ska helt klart betraktas som utlämnande av information enligt artikel 22a i tjänsteföreskrifterna om (i) det tydligt anges att informationen lämnas enligt artikel 22a i tjänsteföreskrifterna, (ii) informationens innehåll motsvarar den intentionen, (iii) informationen objektivt sett är av allvarlig art och (iv) informationen har inhämtats under tjänsteutövning, oavsett vilken denna tjänsteutövning är. Det är irrelevant vid vilken tidpunkt i förhållande till andra förfaranden (till exempel revision) som informationen lämnas.<sup>85</sup>

Det finns andra visselblåsarsituationer än de som omfattas av tjänsteföreskrifterna. I dessa fall räcker det inte med att EU-förvaltningen meddelar visselblåsaren om att ärendet har avslutats och bara lämnar ut allmänna resultat. Man måste ha i åtanke den känsliga position som visselblåsaren befinner sig i när denne ska göra avvägningar mellan den eventuella sekretessen och plikten att rapportera något som visselblåsaren anser vara allvarligt, som exempelvis en säkerhetsrisk. Principen om god förvaltning kräver att en saklig bedömning av den utlämnade informationen görs på ett noggrant, opartiskt och objektivt sätt, och oavsett vad beslutet blir ska den myndighet som visselblåsaren vänt sig till ange skälen till sina slutsatser. Detta gör att man kan undvika de förståeliga farhågorna från visselblåsarens sida att hans eller hennes ärende inte hanterats korrekt, eller inte hanterats alls.<sup>86</sup>

<sup>83</sup> Artikel 22a i tjänsteföreskrifterna.

<sup>84</sup> Tillgänglig på engelska på

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

<sup>85</sup> Ärende 1697/2010/JN.

<sup>86</sup> Ärende 51/2011/AN.



## Kommissionen som fördragets väktare – att se till att medlemsstaterna respekterar EU-reglerna

Kommissionen är "fördragets väktare", vilket innebär att den övervakar att EU-lagstiftningen tillämpas korrekt i medlemsstaterna. Om kommissionen anser att en medlemsstat inte tillämpar en viss aspekt av EU-lagstiftningen korrekt kan den hänskjuta frågan till EU-domstolarna, som då kan fatta beslut i ärendet. Medborgarna kan inte använda sig av EU-domstolarna för att kontrollera hur kommissionen utövar sina uppgifter. De kan dock klaga hos ombudsmannen. Ombudsmannen anser att kommissionen i sin roll som fördragets väktare måste agera öppet och undvika att göra misstag.

Kommissionens relationer med medborgare som framför klagomål till den om att medlemsstaterna överträtt EU-lagstiftningen styrs primärt av ett meddelande från kommissionen om hur den ska hantera personer som informerar om en påstådd överträdelse av EU-lagstiftningen.<sup>87</sup> Det är god förvaltningssed från kommissionens sida att följa det meddelandet när den handlägger klagomål om överträdelser<sup>88</sup>. Exempelvis anges i meddelandet att huvudregeln är att kommissionens tjänsteavdelningar ska handlägga ett klagomål så att de kan besluta om en formell underrättelse eller en avskrivning av ärendet inom ett år efter det att klagomålet har diarieförts. Ombudsmannen har konstaterat att kommissionen på ett klart och övertygande sätt bör förklara varför den i ett visst fall behövt mer tid för att handlägga ett klagomål.<sup>89</sup>

I sitt uppdrag som fördragets väktare har kommissionen ett brett bedömningsutrymme när den beslutar om huruvida ett överträdelseförfarande ska inledas eller inte. Ombudsmannen anser dock att kommissionen vid hanteringen av klagomål om överträdelser har en skyldighet att agera öppet och informativt gentemot klaganden, för det första i fråga om huruvida kommissionen anser att en överträdelse av EU-lagstiftningen har skett och i så fall varför eller varför inte, och för det andra i fråga om hur den väljer att använda sitt bedömningsutrymme i detta avseende. Det är bara när de val som görs framstår som godtyckliga, som ombudsmannen anser att kommissionen agerar utanför sitt bedömningsutrymme.

Vid hanteringen av överträdelseklagomål har klaganden rätt att förvänta sig en tillräcklig grad av noggrannhet från kommissionens sida när den beslutar om vilka åtgärder som är lämpligast för att fastställa om en överträdelse har skett eller inte.<sup>90</sup>

Ombudsmannen kan anse att ett beslut att lägga ned ett ärende om överträdelse kan vara ett administrativt missförhållande om inte kommissionen förklarar sitt beslut på ett adekvat sätt, eller gör ett procedurfel eller ett uppenbart

<sup>87</sup> Meddelande från kommissionen om uppdatering av klagandens ställning i ärenden om unionsrättens tillämpning [COM(2012) 154 final].

<sup>88</sup> Ärende 1738/2012/RT.

<sup>89</sup> Ärende 412/2012/MHZ.

<sup>90</sup> Ärende 1786/2011/MHZ.



bedömningsfel, eller uppenbarligen feltolkar lagen<sup>91</sup>, eller beaktar irrelevanta omständigheter.<sup>92</sup>

Kommissionen bör, inom ramen för sin skyldighet att motivera sina beslut, uttryckligen eller implicit ta upp de problem som klaganden har påpekat. Om kommissionen inte anser att den EU-lagstiftning som klaganden har hänvisat till är tillämplig eller om den anser att ingen EU-lagstiftning har överträtts, bör den på ett adekvat sätt förklara varför.<sup>93</sup> För att dessa förklaringar ska anses vara tillräckliga, fullständiga och rimliga bör de i allmänhet (i) ta upp klagandens relevanta argument<sup>94</sup>, (ii) stämma överens med kommissionens allmänna praxis, meddelanden och politik på området, och (iii) göra det möjligt för de berörda medborgarna att bättre avgöra om det är lämpligt att framföra klagomål om liknande frågor i framtiden.<sup>95</sup>

I ett visst överträdelseklagomål fann ombudsmannen att kommissionen inte hade lämnat tillräckliga skäl för sitt beslut och därmed inte agerat på ett öppet sätt. I det specifika fallet hade kommissionen ändrat sin ståndpunkt från att ha sagt att man skulle sända en formell anmodan till den berörda medlemsstaten till att man helt enkelt avslutade ärendet. Kommissionens förklaring till den ändrade ståndpunkten var att beslutet fattats efter "interna samråd". Ombudsmannen ansåg att detta inte var en adekvat förklaring av grunden till kommissionens slutliga beslut.<sup>96</sup>

Ombudsmannen har vidare rekommenderat kommissionen att anta en mer nyanserad hållning till öppenhet i samband med hanteringen av överträdelseärenden. Kommissionen har antagit ståndpunkten att allmänhetens tillgång till handlingar som utväxlas med medlemsstaterna med nödvändighet skadar syftet med det förfarandet, nämligen att säkerställa en korrekt efterlevnad av EU:s lagstiftning. Detta antagande är inte självklart det rätta. Man kan föreställa sig överträdelseförfaranden där en öppenhet i fråga om de olika åsikter och argument som framförs faktiskt skulle gynna eller underlätta efterlevnaden av lagstiftningen, just på grund av allmänhetens och det civila samhällets delaktighet på både nationell nivå och EU-nivå. Man kan till och med rimligen anta att offentliggörande av handlingar i överträdelseförfaranden som gäller miljöfrågor skulle kunna vara en sådan situation. Även om domstolens rättspraxis på området pekar åt ett visst håll måste man ha i åtanke att en domstol granskar ärenden inom ramen för strängare förfaranden och regler än vad ombudsmannen gör. Till skillnad från domstolen kan ombudsmannen ha möjligheter att identifiera systemiska möjligheter som kan göra kommissionens praxis mer öppen.<sup>97</sup>

<sup>91</sup> Ärendena 846/2010/PB och 1786/2011/MHZ.

<sup>92</sup> Ärende 1738/2012/RT.

<sup>93</sup> Ärendena 846/2010/PB, 1708/2011/JF och 1786/2011/MHZ.

<sup>94</sup> Ärendena 846/2010/PB och 1786/2011/MHZ.

<sup>95</sup> Ärendena 846/2010/PB och 1708/2011/JF.

<sup>96</sup> Ärende 412/2012/MHZ.

<sup>97</sup> Ärendena 1947/2010/PB och 2207/2010/PB.



## Genomförande av kontrakt och stöd

EU-förvaltningen sluter kontrakt inom många områden, inte bara när det gäller varor och tjänster, utan även i samband med exempelvis EU-finansierade program. Det är normalt inte EU-förvaltningens sak att engagera sig i tvister mellan dess huvudentreprenörer och deras underleverantörer. EU-förvaltningen bör dock, beroende på den särskilda situationen och för att slå vakt om EU:s rykte, vara lyhörd och konstruktiv när den uppmärksammas på problem.<sup>98</sup>

Det är rimligt att parter, exempelvis EU-förvaltningen och dess kontraktspartner, kommer överens om hur man ska tolka frågor som inte uttryckligen tas upp i en skriftlig överenskommelse. E-post från EU-förvaltningen gällande sådana frågor ska som regel inte betraktas som "informell" korrespondens. I en servicekultur måste den som skriver meddelanden från EU-förvaltningen ta ansvar för innehållet.<sup>99</sup>

EU-förvaltningen har ett stort bedömningsutrymme vid urvalet av experter för EU-projekt och är fri att bestämma att man vill samarbeta med en viss person hellre än med en annan för att exempelvis försäkra sig om ett effektivt samarbete inom sina avdelningar. Innan EU-förvaltningen ersätter en expert med en annan, särskilt om detta sker på grund av påstådd försummelse, måste dock EU-förvaltningen alltid ge experten tillfälle att lägga fram sin syn på ärendet (rätten att bli hörd tas även upp ovan under rubriken Öppenhet).<sup>100</sup>

<sup>98</sup> Ärende OI/11/2010/AN.

<sup>99</sup> Ärende 940/2011/JF.

<sup>100</sup> Ärende 2441/2010/OV.



## Tilldelning av kontrakt och bidrag

Kontrakt och bidragsöverenskommelser innebär också avtalsförhållanden med EU-förvaltningen. Användningen av EU-medel för dessa syften kräver öppna förfaranden och en rättvis behandling av de sökande. Tilldelningsförfarandena måste förklaras tydligt och anbudsgivarna ska få så mycket information som möjligt om utvärderingen av deras anbud.<sup>101</sup> Riktlinjerna för tilldelning av bidrag måste innehålla precisa och tydliga kriterier för definitioner och för tillämpning av bestämmelser.<sup>102</sup>

En översyn av bedömningar av vetenskapliga förslag omfattar komplexa vetenskapliga frågor och ombudsmannens granskning begränsas därför normalt till att bedöma om det finns uppenbara fel i argumentationen i samband med det ifrågasatta beslutet. I de fall EU-förvaltningen har en intern mekanism för omvärdering är det rimligt att omvärdering bara kan komma i fråga när det finns bevis för (i) procedurfel, (ii) faktiska fel, eller (iii) ett uppenbart bedömningsfel.<sup>103</sup>

Kommissionens huvudsakliga uppgift i samband med de biståndsprojekt den finansierar är att se till att alla EU-medel som tilldelas ett projekt används till projektet i enlighet med den överenskomna utgiftsplanen och att projektets mål uppnås. Utöver behovet av att se till att EU-medel används på rätt sätt och att projekten får önskat resultat är det god förvaltnings sed och i kommissionens intresse att se till att mottagare av EU-medel agerar rättvist och korrekt gentemot sina partner i projekt som EU finansierar. Trots dess begränsade möjligheter att ingripa i ett avtalsförhållande som den inte är part i, bör kommissionen därför vidta lämpliga åtgärder för att hålla sig informerad om problem som kan uppstå och i möjligaste mån bidra till att lösa tvister kring sådana problem. Detta kan åstadkommas genom att man anordnar möten, enskilt och mellan de tvistande parterna och erbjuder sig att medla i tvisten.<sup>104</sup>

<sup>101</sup> Ärende 1653/2011/DK.

<sup>102</sup> Ärende 137/2013/RT.

<sup>103</sup> Ärende 2111/2011/RA.

<sup>104</sup> Ärende 2100/2011/OV.



## Personalfrågor är viktiga

EU-förvaltningens personal ska alltid behandlas korrekt av sin arbetsgivare. Personal som möter respekt och känner sig inkluderad känner vanligen mer ansvar för sina uppgifter och gör därmed ett bättre jobb för EU-medborgarna. Europeiska ombudsmannen ska inte vara den primära instansen för att hantera personalfrågor, eftersom de normalt är lättare att lösa närmare problemets källa. Principen om god förvaltning ska dock tillämpas även inom detta område av EU-förvaltningen och ombudsmannen kan därför hjälpa till, särskilt med att identifiera och hitta lösningar på systemproblem.

På detta område ser ombudsmannen genom sitt beslutsfattande till att EU-förvaltningen korrekt tillämpar de relevanta reglerna, som normalt är (eller har sitt ursprung i) tjänsteföreskrifterna.<sup>105</sup> EU-förvaltningens åtagande att lösa problem<sup>106</sup> och att inta en hållning som inte är onödigt formell<sup>107</sup> är viktiga aspekter av god förvaltning på området personalfrågor. När det exempelvis gäller anställningsvillkor för lokal personal i EU-förvaltningens delegationer är det rimligt att man ser till den allmänna praxisen i fråga om anställningsförhållanden i det aktuella landet när man söker efter rättvisa lösningar.<sup>108</sup>

<sup>105</sup> Ärende 1986/2011/JF.

<sup>106</sup> Ärende 1286/2011/TN.

<sup>107</sup> Ärende 2178/2011/KM.

<sup>108</sup> Ärende 706/2010/RT.



## Uttagnings- och urvalsförfaranden

Förfarandena för att rekrytera personal till EU-förvaltningarna ska vara öppna och tydliga.

Även om uttagningskommittéernas arbete vid rekrytering av EU-personal ska vara hemligt<sup>109</sup>, bör denna bestämmelse inte felaktigt tolkas som att den täcker allt som gäller en uttagningskommitté (se även ovan under *Rätt till tillgång till handlingar*). Behovet av att hålla uttagningskommittéernas medlemmars enskilda åsikter hemliga, för att skydda uttagningsförfarandets objektivitet och opartiskhet, skapar inte en rätt att hemlighålla medlemmarnas identitet.<sup>110</sup> Helst ska namnen på medlemmarna i uttagningskommittéerna alltid offentliggöras, och inte bara till de sökande som uttryckligen begär det.<sup>111</sup>

Sökande i rekryteringsförfarande bör informeras om tröskeln för att som godkänd sökande sättas upp på reservlistan med rekryteringsbara personer, och de sökande bör även informeras om de betyg de fått på skriftliga och muntliga prov.<sup>112</sup>

Under 2008 lovade Europeiska rekryteringsbyrån (Epsy) ombudsmannen att börja lämna mer detaljerad information till de sökande i rekryteringsförfarandena om deras resultat i uttagningsproven. Utöver det sammanlagda betyget skulle Epsy lämna ut delbetyg för varje utvärderingskriterium som angivits i meddelandet om uttagningsprov. Ombudsmannen har konstaterat att den nya formen av uttagningsprov, där de sökande tilldelas ett kompetenspass, är en bra metod för att lämna strukturerad och komplett information om den sökandes resultat. Men om inte delbetyg i fråga om en sökandes yrkesspecifika kunskaper skrivs in i kompetenspasset, har Epsy underlåtit att uppfylla sina åtaganden om öppenhet, eftersom man då inte anger delbetygen för varje utvärderingskriterium som anges i meddelandet om uttagningsprov.<sup>113</sup>

<sup>109</sup> Artikel 6 i bilaga III till tjänsteföreskrifterna.

<sup>110</sup> Ärende 2111/2011/RA.

<sup>111</sup> Ärende OI/12/2011/JF.

<sup>112</sup> Ärende 2044/2012/LP.

<sup>113</sup> Ärendena 2022/2011/RT och 2430/2011/RT.



Kontakta Europeiska ombudsmannens kansli om du behöver en version av denna översikt tryckt med stor stil. Vi ska också försöka erbjuda en ljudversion på begäran.

Denna publikation är tillgänglig på Internet:

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

© Europeiska unionen, 2014

Återgivning i utbildningssyfte och andra icke-kommersiella syften medges om källan anges.

Satt i FrutigerNext och Palatino.