



God forvaltningsskik:
Ombudsmandens afgørelser i

2013



Indholdsfortegnelse

Præsentation af Ombudsmanden	2
Gennemsigtighed – retten til at vide og forstå, hvad der foregår	4
Hvorfor er gennemsigtighed så vigtig?	4
Retten til aktindsigt	6
Privatlivets fred og personoplysninger – samspillet mellem forordning 1049/2001 og forordning 45/2001 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger	11
Aktindsigt i egne akter	12
Institutionelle og politiske anliggender	13
Kommissionen og lovgivningsforslag	13
Gode forvaltningsprocedurer – sådan sikres det, at borgerne forstår, hvad der foregår, og hvorfor	16
Service og høflighed – retten til at blive taget alvorligt	18
Forsinkelser i administrationen	19
Interessekonflikter – Kan jeg stole på, at EU-administrationen handler til gavn for EU samt til gavn for mig som borger?	20
Whistleblowing	21
Kommissionen som traktaternes vogter – sikkerhed for, at EU's regler overholdes af medlemsstaterne	23
Udførelse af kontrakter og tilskud	25
Tildeling af kontrakter og tilskud	26
Fokus på personalet	27
Udvælgelsesprøver og -procedurer	28



Præsentation af Ombudsmanden

Som offentlige ombudsmandsinstitutioner generelt tager Den Europæiske Ombudsmand udgangspunkt i bestemte værdier og principper i sin behandling af klager. En offentlig ombudsmand skal repræsentere borgerne over for administrationen og udligne magtbalancen mellem de to parter. Ombudsmanden tilskynder administrationen til at behandle borgerne som individer og tage hensyn til den enkeltes særlige situation. Ombudsmanden tilskynder administrationen til at være fleksibel og, hvor det er muligt, træffe afgørelse til fordel for borgerne. Ombudsmanden arbejder frem for alt for at sikre, at borgernes kontakt med administrationen er præget af høflighed og imødekommenhed.

Hvad angår EU, afspejler Den Europæiske Ombudsmands værdier og principper sigtet om at fremme god forvaltningsskik, og navnlig at EU's borgere og virksomheder behandles retfærdigt, rimeligt og fornuftigt af EU-administrationen.

Et af grundprincipperne bag Ombudsmanden er, at god offentlig forvaltning handler om mere end blot at rette sig efter loven. Ombudsmanden går længere end domstolene, som generelt kun fokuserer på sagernes lovlighed. En ombudsmand bør aldrig kræve, at en offentlig institution handler i strid med loven, men en ombudsmand forventer, at en institution strækker sig så langt som muligt inden for lovens rammer for at nå frem til et resultat, som er retfærdigt og rimeligt i alle situationer.

Siden jeg blev Europæisk Ombudsmand i oktober 2013, har det overrasket mig, hvor tit EU-institutionerne kun tager stilling til, om deres handlinger er lovstridige, når de besvarer klager. Som det ses af resultaterne af mange af de klager, som mit kontor behandler, viser, har institutionen ofte handlet fuldstændig acceptabelt og rimeligt set fra et lovmæssigt synspunkt. Men i nogle tilfælde virker det næsten som om, at loven bruges til at begrænse institutionens muligheder for at hjælpe klageren. Jeg må sige, at jeg ville foretrække, at institutionerne så mere på helheden og forsøgte at løse problemet. Naturligvis bør deres svar indeholde en juridisk analyse, men i analysen bør det undersøges, hvad der ellers kan gøres inden for lovens rammer i den pågældende sag, i stedet for at man stift forsvarer institutionens oprindelige holdning.

Næsten alle offentlige administrationer kæmper i større eller mindre grad for at vinde borgernes tillid. Nogle gange er offentlighedens mistillid til den offentlige administration ikke berettiget og bunder måske blot i en automatreaktion, såsom at bureaukratiet pr. definition varetager sine egne interesser i stedet for borgernes. Men andre gange er offentlighedens mistillid velbegrundet på grund af den offentlige administrations faktiske praksis eller, hvad der måske er vigtigere, borgernes opfattelse af denne praksis.

EU's offentlige administration har særligt svært ved at vinde og bevare borgernes tillid. Noget af det er ikke administrationens egen skyld, men handler om, at EU både geografisk og kulturelt er langt væk fra mange borgere. Desuden er mange af de ting, der foregår i EU-administrationen, i sagens natur



meget komplicerede og svære at forstå. EU-administrationen skal i højere grad end de fleste offentlige administrationer på nationalt eller regionalt plan arbejde hårdt for at vinde tillid. Mit job som Europæisk Ombudsmand går også ud på at opmuntre og støtte EU-administrationen i dette arbejde.

Jeg synes, at det er rimeligt, at EU-administrationen anerkender, at Den Europæiske Ombudsmands konklusioner, som afspejler Ombudsmandens generelle værdier og principper, skal tages meget alvorligt. Kun i sjældne tilfælde bør en foreslået løsning eller et forslag til henstilling fra Den Europæiske Ombudsmand afvises. Ombudsmanden, som handler på vegne af de almindelige borgere, skal rådgive EU-institutionerne om, hvordan de bør besvare klager fra borgerne. Og institutionerne, som også handler på vegne af disse borgere, skal tage imod Ombudsmandens råd. Det er kun, når de helt åbenlyst er forkerte, at administrationen bør afvise Ombudsmandens konklusioner og henstillinger.¹

Mit kontors arbejde giver efter min mening et værdifuldt indblik i, hvordan Ombudsmandens værdier og principper kan bruges i virkelige situationer. Ud over vores [årsberetning 2013](#) offentliggør vi derfor også *Good administration in practice: the European Ombudsman's decisions in 2013* (God forvaltningsskik i praksis: Den Europæiske Ombudsmands afgørelser i 2013). Denne vejledning bruger de undersøgelseskategorier, som Den Europæiske Ombudsmand har fulgt i de senere år:

- Gennemsigtighed
- Institutionelle og politiske anliggender
- Kommissionen som traktaternes vogter
- Udførelse af kontrakter og tilskud
- Tildeling af kontrakter og tilskud
- Personaleanliggender
- Udvælgelsesprøver og -procedurer

Vejledningen viser, hvordan Ombudsmandens værdier og principper blev anvendt i praksis i de undersøgelser, der blev afsluttet i 2013². Jeg håber, at EU-administrationen og alle, som har en interesse i at fremme god forvaltningsskik i Den Europæiske Union, vil finde den nyttig.

Emily O'Reilly
Europæisk Ombudsmand
15. september 2014

¹ Som en tidligere national britisk ombudsmand engang formulerede det, bør ombudsmandens henstillinger efterkommes i alle tilfælde, undtagen »hvis ombudsmanden er helt ude i hampen«.

² De afgørelser, som træffes efter en undersøgelse, offentliggøres normalt på Ombudsmandens websted (www.ombudsman.europa.eu) på engelsk foruden det sprog, klagen er affattet på.



Gennemsigtighed – retten til at vide og forstå, hvad der foregår

For at fremme gode styreformer og sikre civilsamfundets deltagelse arbejder Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer så åbent som muligt. (Artikel 15, stk. 1, i TEUF)

Hvorfor er gennemsigtighed så vigtig?

Gennemsigtighed gør det muligt for borgerne at granske de offentlige myndigheders aktiviteter, vurdere deres resultater og stille dem til ansvar. Åbenhed og aktindsigt i dokumenter udgør en vigtig del af den institutionelle kontrol med udøvelsen af offentlig myndighed og fremmer ansvarlighed.³ Det er ikke nok, at EU-administrationen blot siger, at den gør sit bedste for at vinde borgernes tillid. Borgerne har ret til selv at se og afgøre, om det er tilfældet. Derfor er åbenhed og gennemsigtighed vigtige elementer, som kan bidrage til at opbygge tillid mellem EU-institutionerne og borgerne.

I et flersproget miljø som EU har retten til at vide og forstå også en sproglig dimension. For så vidt angår de af EU-administrationens dokumenter, der er rettet mod borgerne i almindelighed, ville det være ideelt, hvis sådant materiale blev offentliggjort på alle officielle sprog, for borgerne skal kunne forstå de oplysninger, de får, hvis kommunikationen skal være effektiv. I lyset af at der i EU-retten ikke findes noget generelt princip om, at alle borgere har ret til under alle omstændigheder at få en version af alt det materiale, der påvirker dem, på deres eget sprog, bør EU-administrationen ifølge god forvaltningsskik så vidt muligt give oplysninger til borgerne på deres eget sprog. EU-administrationen bør bestræbe sig på, at deres websteder samt alle oplysninger om deres funktioner og sprogpolitik er tilgængelige på alle 24 officielle sprog.⁴

Det er nemmere at acceptere, at tingene ikke altid går, eller ikke går så nemt, som man ønsker, hvis man forstår hvorfor. Ombudsmanden mener, at der, hvis det fra starten forklares grundigt, hvorfor der er truffet en bestemt afgørelse, eller hvorfor en sag f.eks. er blevet forsinket, vil komme færre yderligere anmodninger og henvendelser til EU-administrationen, hvilket vil give administrationen mere tid til at arbejde for og styrke EU. Hvis EU-administrationen behandler en klage fra en borger, og det tager længere tid end forventet, ville det hjælpe borgeren at blive underrettet om årsagen til forsinkelsen.⁵ Ellers kan en borger se sig nødsaget til f.eks. at fremsætte en begæring om aktindsigt i dokumenter, hvilket vil koste yderligere ressourcer.⁶ Som eksempel var Kommissionens GD Miljø en kort overgang mere liberal i sin behandling af begæringer om aktindsigt i dokumenter. Da den igen gik væk fra denne mere liberale fremgangsmåde, førte det til flere klager til Ombudsmanden. Kommissionen ville dog nødigt åbent indrømme, at GD Miljø havde afprøvet en ny fremgangsmåde. Kommissionen kunne have været mere åben over for klageren i denne henseende i stedet for at

³ Sag 1649/2012/RA.

⁴ Sag 1363/2012/BEH.

⁵ Sag 48/2012/MHZ og 412/2012/MHZ.

⁶ Sag 277/2012/RA.



antyde, at klageren havde misforstået, hvad der var sket. Det kan være penibelt for en organisation, hvis det afsløres, at der hersker forskellige holdninger inden for organisationen. Ifølge den almindelige fortolkning af begrebet åbenhed i EU's offentlige forvaltning skal borgerne have sandheden at vide fra starten.⁷

Når EU-administrationens handlinger påvirker borgernes interesser direkte, er det særligt vigtigt at styrke legitimiteten ved at skabe en kultur af åbenhed og gennemsigtighed. Der er visse områder i EU's forvaltning, hvor sandhed og gennemsigtighed endda kan være et spørgsmål om liv eller død. Det Europæiske Lægemiddelagentur (EMA) er ansvarligt for at beskytte folkesundheden gennem vurdering og overvågning af lægemidler, herunder afgørelser vedrørende sådanne lægemidlers sikkerhed og virkning. Det er åbenlyst, at der er fare for, at der sker alvorlige fejl, hvis EMA ikke følger nogle korrekte procedurer. Gennemsigtighed er et af de vigtige midler, som EMA kan benytte til at sikre, at agenturets afgørelser er korrekte. EMA's åbenhed og gennemsigtighed vil fremme videnskabelige diskussioner og fremskridt ved at give uafhængige videnskabsfolk mulighed for at granske EMA's konklusioner, så EMA kan tage højde for disse data og argumenter, når konklusionerne træffes. Ved at offentliggøre sine udtalelser med al dokumentation kan EMA sikre, at al dets arbejde tåler nærmere granskning og i sidste ende er korrekt. Det er afgørende for offentligheden, at EMA træffer korrekte afgørelser.⁸

Nogle gange kræver det stadig, at borgerne indgiver en klage til Ombudsmanden for at få en ordentlig forklaring. Ombudsmanden er klar til at hjælpe med det, og det har Ombudsmanden gjort i løbet af 2013, f.eks. vedrørende Kommissionens behandling af overtrædelseskklager⁹ og vedrørende ansættelsesvilkår for personale i EU-delegationerne¹⁰. Hvis administrationen i løbet af undersøgelsen kan argumentere for sine handlinger, vil Ombudsmanden normalt afslutte undersøgelsen uden at konstatere, at der har været tale om fejl eller forsømmelser.¹¹ Manglende fremsættelse af begrundelser er et stort problem i sig selv, men betyder ikke nødvendigvis, at EU-administrationen ikke har behandlet en klage korrekt.¹²

Ombudsmanden håber imidlertid, at de yderligere bemærkninger i sagen, hvor EU-administrationen opfordres til at begrunde og forklare sin holdning bedre, vil føre til forbedringer i den nærmeste fremtid.

⁷ Sag 1947/2010/PB og 2207/2010/PB.

⁸ Sag 2575/2009/RA og 1877/2010/FOR.

⁹ Sag 846/2010/PB og 1786/2011/MHZ.

¹⁰ Sag 706/2010/RT.

¹¹ Sag 846/2010/PB og 48/2012/MHZ.

¹² Sag 48/2012/MHZ.



Retten til aktindsigt

Et vigtigt aspekt af gennemsigtighed er retten til aktindsigt i dokumenter.

Alle unionsborgere ... har ret til aktindsigt i dokumenter fra Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer ... (Artikel 15, stk. 3, i TEUF)

En borger, som fremsætter en begæring om aktindsigt i dokumenter, behøver ikke at angive nogen begrundelse.¹³

Ifølge formodningen om lovlighed, der knytter sig til alle EU-institutionernes retsakter, gælder det, at hvis den pågældende institution gør gældende, at et bestemt dokument, hvori der ønskes aktindsigt, ikke findes, er der en formodning om, at dette er korrekt. Den, der fremsætter begæringen, kan tilbagevise formodningen med relevante og pålidelige beviser. Ombudsmanden kan f.eks. foretage en undersøgelse, hvis den, der fremsætter begæringen, hævder, at tidsspring eller huller i forhold til visse personers indblanding i sagen fremgår af den korrespondance, den pågældende allerede har modtaget fra institutionen, og at dette antyder, at noget af korrespondancen kan være udeladt af institutionens analyse af en begæring om aktindsigt.¹⁴

Retten til aktindsigt i dokumenter er ikke absolut. Det er imidlertid vigtigt at sikre, at undtagelserne anvendes korrekt og snævert, således at retten til aktindsigt ikke begrænses unødigt.

Det fremgår f.eks. af artikel 6 i bilag III til tjenstemandsvedtægten, at udvælgelseskomiteens arbejde i forbindelse med ansættelse af EU-medarbejdere er fortroligt. Det betyder ikke, at der ikke kan gives aktindsigt i erklæringer om interessekonflikter fra medlemmer af sådanne udvælgelseskomiteer. Der skal sondres mellem offentliggørelse af udvælgelseskomiteens medlemmers *synspunkter* og offentliggørelse af *alle andre oplysninger* om en udvælgelsesprocedure. Udvalgte komiteens enkelte medlemmers synspunkter om en person eller sammenligning af kandidater i en ansættelsesprocedure vil ikke fremgå af en erklæring om en interessekonflikt og vil ikke blive afsløret ved offentliggørelse. Det er derfor svært at forstå, hvorfor offentliggørelse af disse erklæringer kunne være til fare for udvælgelseskomiteernes uafhængighed, eftersom erklæringernes eneste formål netop er at garantere, at medlemmerne af udvælgelseskomiteer er objektive og uvildige.¹⁵

Et af de vigtigste værktøjer, som borgerne kan benytte til at udøve deres ret til aktindsigt i dokumenter, er forordning 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter samt tilsvarende regler for andre EU-institutioner, -organer, -kontorer og -agenturer.

Som hovedregel skal der udføres en undersøgelse i tre trin for at vurdere, hvorvidt en af undtagelserne i artikel 4 i forordning 1049/2001 finder anvendelse.

¹³ Sag 524/2012/MMN.

¹⁴ Sag 531/2012/MMN og 375/2013/ANA.

¹⁵ Sag 1403/2012/CK.



Det skal for det første vurderes, om dokumenterne falder ind under den kategori, der er omfattet af den pågældende undtagelse. For det andet skal det bestemmes, om offentliggørelse af dokumentet vil være til (alvorlig) skade for den beskyttede interesse, dvs. der skal udføres en skadesanalyse eller »harm test«. Hvis det konstateres, at offentliggørelse af et dokument ville være til skade for den pågældende interesse, skal institutionen til sidst (når det er relevant i forhold til den pågældende undtagelse) ved at foretage en afvejning vurdere, om der ikke desto mindre er en tungtvejende offentlig interesse i offentliggørelsen.¹⁶

Institutionen skal normalt udføre den relevante analyse af, hvorvidt en af undtagelserne for aktindsigt finder anvendelse, (i) for hvert enkelt dokument, og (ii) på en individuel og konkret måde. En individuel og konkret undersøgelse af hvert enkelt dokument er muligvis ikke nødvendigt, hvis det ud fra sagens omstændigheder er åbenlyst, at aktindsigt skal nægtes eller tværtimod gives.¹⁷

EU-administrationen nægter nogle gange at give aktindsigt i dele af dokumenter, fordi den ikke finder, at de pågældende dele er relevante for begæringen. Det skal bemærkes, at begrebet »relevante dele af et dokument« ikke findes i forordning 1049/2001, hvori det hedder, at der kun må nægtes aktindsigt i dele af et dokument, hvis det er omfattet af en af undtagelserne i artikel 4.¹⁸

Artikel 6, stk. 3, i forordning 1049/2001, som har til formål at nå frem til en rimelig løsning i forbindelse med et meget langt dokument eller et meget stort antal dokumenter, kan anvendes til at redigere dele af et dokument, som institutionen ikke finder relevante for begæringen. Dette kan gøres for at undgå at skulle foretage en dybtgående og tidskrævende analyse af, hvorvidt en af undtagelserne for aktindsigt finder anvendelse. Institutionen skal imidlertid klart forklare den, der fremsætter begæringen, at de pågældende dele efter dens mening ikke er relevante for personen, og grunden dertil.¹⁹ Det er også vigtigt, at denne fremgangsmåde ikke fører til manglende overholdelse af forordning 1049/2001. Især bør det sikres, at den ikke fører til, at kravet om, at afvisning af at offentliggøre et dokument skal begrundes, ikke opfyldes. Hvis den, der fremsætter begæringen, efter at have fået delvis aktindsigt, insisterer på at få udleveret hele dokumentet, skal dokumentet udleveres til den pågældende, medmindre institutionen godtgør, at en af undtagelserne i artikel 4 finder anvendelse på hele dokumentet. Hvis institutionen derfor har redigeret et meget stort dokument for at kunne give den, der fremsætter begæringen, et svar på en meget bred og uklar begæring, samt for at give klageren mulighed for at fremsætte en meget mere præcis begæring, bør institutionen angive, at man har ret til at fremsætte begæring om aktindsigt i hele dokumentet.²⁰

Formålet med artikel 6, stk. 2, i forordning 1049/2001 er at præcisere en begæring om aktindsigt, dvs. at lade den, der fremsætter begæringen, identificere det eller de pågældende dokumenter og give institutionen mulighed for at identificere helt præcist, hvilket eller hvilke dokumenter der ønskes aktindsigt i. I stedet for blot

¹⁶ Sag 1817/2010/RA.

¹⁷ Sag 2048/2011/OV.

¹⁸ Sag 277/2012/RA.

¹⁹ Sag 693/2011/RA.

²⁰ Sag 1877/2010/FOR.



at formode, hvilket dokument det handler om, bør institutionen derfor anmode om en præcisering. Hvis den pågældende angiver, at det er vanskeligt at vide, nøjagtigt hvad der skal anmodes om, fordi vedkommende ikke ved, hvilke dokumenter der findes, bør institutionen forklare, hvilke dokumenter der findes.²¹

For så vidt angår undtagelserne:

Artikel 4, stk. 1, litra (a), tredje led, i forordning 1049/2001 – beskyttelse af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser

Hvad angår Rådet, finder forpligtelsen til at være så gennemsigtig som muligt særligt anvendelse i forbindelse med dens lovgivende rolle. Der foretages imidlertid en sontring med hensyn til kravene til gennemsigtighed, når en institution handler enten i sin lovgivende funktion eller som part i mellemstatslige forhandlinger. Gennemsigtighed er også vigtigt i forhold til mellemstatslige forhandlinger, som omhandler tilsagn, EU har givet på vegne af borgerne, og som kan påvirke deres grundlæggende rettigheder, men det er vigtigt at være bevidst om, i hvilken forbindelse det pågældende dokument blev udarbejdet.²²

Rådet bør handle proaktivt i mellemstatslige forhandlinger og oplyse forhandlingspartnerne om sine forpligtelser til at være så åben som muligt omkring sit arbejde. Rådet vil dermed fra starten vide, hvorvidt forhandlingspartneren ønsker fortrolighed, og vil kunne oplyse de, der fremsætter begæring om aktindsigt, om, hvem der har modsat sig offentliggørelse.²³

Artikel 4, stk. 1, litra (a), fjerde led, i forordning 1049/2001 – beskyttelse af finans-, penge- eller økonomipolitik

Som det fremgår af retspraksis, har institutionen vide skønsebeføjelser til at vurdere, hvorvidt offentliggørelse af dokumenter vedrørende de områder, der er omfattet af denne undtagelse, kan være til skade for den offentlige interesse, fordi en sådan afgørelse om afslag er et komplekst og følsomt emne, som kræver særlig omhu, og fordi kriterierne i artikel 4, stk. 1, litra (a), er meget generelle.²⁴

Artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning 1049/2001 – beskyttelse af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision

Der gælder en generel formodning om, at aktindsigt i dokumenter vedrørende en igangværende OLAF-undersøgelse i princippet kan være til skade for den pågældende undersøgelse. Hvis en OLAF-undersøgelsesrapport er fremlagt som bevis i en verserende national retssag, kan aktindsigt i rapporten skade formålet med den pågældende retssag. Den primære årsag til dette er, at offentliggørelse af beviser fra en igangværende undersøgelse kan have konsekvenser for brugen af sådanne beviser i en fremtidig retssag, navnlig hvis undersøgelsen kan føre til

²¹ Sag 693/2011/RA.

²² Sag 1649/2012/RA.

²³ Sag 1649/2012/RA.

²⁴ Sag 531/2012/MMN.



en strafferetssag. Det kan imidlertid kun i åbenlyse tilfælde antages, at det, at OLAF har fremsendt en undersøgelsesrapport til de nationale myndigheder, betyder, at de pågældende myndigheder vil gå videre med sagen. Det er f.eks. altid en mulighed, at den nationale myndighed finder, at der ikke er grundlag for at følge op på en rapport, eller at de simpelthen ignorerer den. Det påhviler derfor OLAF at kontakte de nationale myndigheder for at få bekræftet, om der er en igangværende undersøgelse (eller en umiddelbar mulighed for, at en sådan undersøgelse vil blive igangsat), samt hvilken betydning frigivelse af rapporten kan få på undersøgelsen.²⁵

Artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning 1049/2001 – beskyttelse beslutningsprocessen, hvor der endnu ikke er truffet afgørelse

Begrebet »beslutningsproces« omfatter alle processer med interne konsultationer og drøftelser i en institution, og begrebet »afgørelser« omhandler de holdninger, der fastlægges som følge af disse interne konsultationer og drøftelser, selv om sådanne holdninger ikke er bindende »afgørelser«. Med andre har begrebet »afgørelse« en bred betydning, som afspejler formålet med artikel 4, stk. 3. Et dokument have tilknytning til en beslutningsproces, som er afsluttet, og til en anden igangværende beslutningsproces. Institutionen skal imidlertid forklare, hvordan offentliggørelse af dokumentet vil være til alvorlig skade for den igangværende beslutningsproces. Når EU-institutionen henviser til risikoen for »indblanding udefra« og »pres«, skal den ikke kun godtgøre, at et sådant pres på beslutningstagerne er sandsynligt, men også at det er rimeligt sikkert, og at ikke blot hypotetisk, at et sådant utilbørligt pres på beslutningstagerne vil være af en sådan beskaffenhed og styrke, at det ville være til alvorlig skade for beslutningsprocessen.²⁶

Artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning 1049/2001 – beskyttelse beslutningsprocessen, efter at der er truffet afgørelse

Denne bestemmelse giver mulighed for at nægte at give aktindsigt i *udtalelser*, altså synspunkter eller vurderinger udtrykt af ophavsmanden på eget initiativ, selv *efter* at afgørelsen er truffet. Der kan ikke lægges pres på beslutningstagerne for at ændre afgørelsen, når den først er truffet. En ophavsmand til en udtalelse giver ikke desto mindre sin mening til kende, og der er en mulighed for, at denne ikke vil gøre det, hvis der er mulighed for offentliggørelse. Risikoen for selvcensur, hvilket vil skade en institutions beslutningsevne, er kun til stede, hvis den pågældende udtalelse er *særligt følsom*, f.eks. hvis den er (selv)kritisk, spekulativ eller kontroversiel.²⁷ Institutionen skal angive, hvilken konkret del af udtalelsen der gør den særligt følsom og kan føre til selvcensur, hvis den offentliggøres.²⁸

En afgørelses kollektive art betyder ikke som sådan, at offentliggørelse af individuelle udtalelser vil være til alvorlig skade for beslutningsprocessen. Det ville være i strid med formålet med artikel 4, stk. 3, andet afsnit. Det kan derimod hævdes, at hvis man ved, at en udtalelse senere vil blive offentliggjort, vil f.eks.

²⁵ Sag 598/2013/OV.

²⁶ Sag 1817/2010/RA og 1877/2010/FOR.

²⁷ Sag 1817/2010/RA.

²⁸ Sag 2781/2008/FOR.



en evaluator, som udtaler sig på grundlag af sin videnskabelige ekspertise og ikke sin personlige holdning, måske sørge for at give bedre begrundelser.²⁹

Artikel 4, stk. 5, i forordning 1049/2001 – en medlemsstat anmoder institutionen om ikke at give aktindsigt i et dokument

Euratomtraktaten samler viden, infrastruktur og finansiering i forhold til kerneenergi i EU. I henhold til traktatens artikel 44 kan Kommissionen med de pågældende medlemsstaters, personers og virksomheders tilladelse offentliggøre de investeringsprojekter, der er blevet meddelt den. For så vidt angår begæringer om aktindsigt i dokumenter vedrørende kerneenergiprojekter, er det vigtigt at tage højde for arten af retten til aktindsigt, fordi den i EU har udviklet sig til et almindeligt EU-retligt princip og en grundlæggende rettighed, samt at læse Euratomtraktatens artikel 44 sammen med forordning 1049/2001. Den løsning, som Domstolen har fundet frem til med hensyn til artikel 4, stk. 5, i forordning 1049/2001, bør også finde anvendelse på fortolkningen af Euratomtraktatens artikel 44. Den pågældende medlemsstat, virksomhed eller person, som gør indsigelse mod, at der gives aktindsigt, skal derfor begrunde sin indsigelse med udgangspunkt i undtagelserne i artikel 4 i forordning 1049/2001. Den endelige afgørelse om begæringen om aktindsigt ligger imidlertid hos Kommissionen, som skal vurdere, hvorvidt medlemsstaten, virksomheden eller personen har givet gyldige grunde til at tilbageholde sit samtykke. Kommissionen har påtaget sig at søge at opnå det samtykke, der kræves i Euratomtraktatens artikel 44, før der er fremsat en begæring om aktindsigt.³⁰

Kategorier af dokumenter af samme art

Institutionen skal som hovedregel foretage en individuel og specifik undersøgelse af hvert enkelt dokument, der ønskes aktindsigt i. Når institutionen skal vurdere, hvorvidt videregivelse af et dokument vil være til skade for en beskyttet interesse, kan den i princippet basere sine afgørelser på generelle (men afkræftelige) formodninger, der gælder for visse kategorier af dokumenter, idet det sandsynligvis er de samme argumenter, som vil være relevante for begæringer om aktindsigt i dokumenter af samme art. For så vidt angår anvendelsen af artikel 4, stk. 2, tredje led, ifølge hvilken institutionerne skal afslå at give aktindsigt i et dokument, hvis offentliggørelse vil være til skade for beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision, har Domstolen udtrykkeligt anerkendt muligheden for at anvende generelle formodninger, som finder anvendelse på visse kategorier af dokumenter i visse konkrete tilfælde, nemlig i procedurer for kontrol med statsstøtte, fusionskontrolprocedurer, procedurer i forbindelse med sager, der verserer for EU's retsinstanser, og forberedelsesfasen til overtrædelsesprocedurer i henhold til artikel 258 i TEUF.³¹

Domstolen har endnu ikke haft lejlighed til at tage stilling til, hvorvidt muligheden for at anvende sådanne generelle formodninger også bør gælde for en undersøgelse foretaget af OLAF samt for efterfølgende nationale retssager, der

²⁹ Sag 2781/2008/FOR.

³⁰ Sag 2335/2008/CK.

³¹ Sag 2048/2011/OV.



måtte opstå som følge af OLAF's konklusioner. Der er vedtaget to forordninger³², der indeholder strenge regler om begrænsning af aktindsigt i oplysninger, som OLAF har fremskaffet og sendt til medlemsstaterne i forbindelse med en ekstern undersøgelse. Disse bestemmelser svarer til reglerne om begrænsning af aktindsigt i sagsdokumenterne i statsstøtte- eller fusionskontrolprocedurer. Ombudsmanden mener ikke, at disse bestemmelser giver adgang til en generel formodning om, at offentliggørelse af dokumenter fra en igangværende OLAF-undersøgelse i princippet vil være til skade for formålet med undersøgelsen. Den ovenfor beskrevne generelle formodning vil kunne anvendes, når OLAF undersøger en sag, og mens der er en verserende national retssag.³³

Som bemærket ovenfor kan den generelle formodning afkræftes. Det er derfor klageren, der skal godtgøre, at et givent dokument, som den pågældende ønsker aktindsigt i, ikke er omfattet af den formodning, eller at der er en tungtvejende offentlig interesse i offentliggørelsen af dokumentet. Det er naturligvis vanskeligt for en person, som fremsætter begæring om aktindsigt, at afkræfte en sådan generel formodning vedrørende et givent dokument, hvis den pågældende ikke får aktindsigt i dokumentet. Det kan Ombudsmanden imidlertid gøre, eftersom hun har ret til at se de relevante dokumenter.³⁴

Privatlivets fred og personoplysninger – samspillet mellem forordning 1049/2001 og forordning 45/2001 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger

Vigtigheden af gennemsigtighed skal afvejes i forhold til visse andre interesser, såsom retten til beskyttelse af personoplysninger.

Hvis borgere f.eks. ønsker at vide navnene på eksperter eller evaluatore i udvalg eller komiteer, kan EU-administrationen bruge vejledningerne fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS), hvis de ønsker at sikre gennemsigtighed, samtidig med at de sikrer beskyttelse af personers ret til privatlivets fred og beskyttelse af personoplysninger. EDPS opfordrer EU-administrationen til at arbejde proaktivt, når den behandler personoplysninger, dvs. på forhånd underrette de registrerede om, at deres navne på visse betingelser kan blive udleveret.³⁵

En person, som ønsker aktindsigt i dokumenter, der indeholder personoplysninger, skal i henhold til artikel 8, litra (b), i forordning 45/2001 godtgøre nødvendigheden af videregivelsen af personoplysningerne ved at give udtrykkelige og legitime begrundelser. EU-institutionen kan derefter afveje de forskellige parter interesser og vurdere, hvorvidt der er grund til at formode, at den registreredes legitime interesser vil kunne lide skade.³⁶ Den person, der har

³² Forordning 1073/99 om undersøgelser, der foretages af OLAF, og forordning 515/97 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne.

³³ Sag 2048/2011/OV.

³⁴ Sag 2048/2011/OV.

³⁵ Sag 2111/2011/RA.

³⁶ Sag 1403/2012/CK og 2510/2011CK.



fremsat begæring om aktindsigt, bør underrettes om³⁷, at vedkommende har ret til at angive grunde til, hvorfor det vil være berettiget at udlevere oplysningerne, og vedkommende bør få mulighed for at gøre det. Forordning 1049/2001 foreskriver en administrativ procedure i to niveauer, hvor den, der har fremsat begæringen, får denne mulighed til at godtgøre nødvendigheden ved at genfremsætte begæringen.³⁸ Selv hvis vedkommende ikke har fremlagt oplysninger, som berettiger videregivelsen, kan institutionen have oplysninger, der med tilstrækkelig tydelighed viser, at det vil være berettiget at videregive oplysningerne.³⁹

Det er ikke nok at overstrege personoplysninger som navne og kontaktoplysninger i dokumenter uden at angive, om der er gjort forsøg på at få bekræftet, om de registrerede ønsker at give deres samtykke til videregivelsen.⁴⁰

Institutionerne bør undgå at lægge alt for stor vægt på formaliteter, når de behandler begæringer om aktindsigt. Hvis en person fremsætter begæring om aktindsigt i et dokument i henhold til forordning 1049/2001, skal institutionen i princippet stadig behandle begæringen, selv om vedkommende allerede har fået privilegeret individuel adgang i henhold til artikel 13 i forordning 45/2001. Dette omfatter en undersøgelse af det pågældende dokument i henhold til forordning 1049/2001. I et sådant tilfælde kan institutionen imidlertid overveje at forklare personen, at der ikke vil være nogen praktisk fordel i at foretage undersøgelsen i henhold til forordning 1049/2001.⁴¹

Når institutionen videregiver personoplysninger i henhold til forordning 45/2001 om en person, som har fremsat en begæring om aktindsigt, til vedkommende selv, har institutionen ret til at slette andre oplysninger i de pågældende dokumenter. Aktindsigt i personoplysninger er ikke det samme som aktindsigt i dokumenter.⁴²

Aktindsigt i egne akter

I artikel 41 i chartret om grundlæggende rettigheder (ret til god forvaltning) hedder det, at enhver har ret til aktindsigt i de akter, der vedrører ham eller hende, under iagttagelse af legitime fortrolighedshensyn samt tavshedspligt og sagernes fortrolighed. Nogle af de undtagelser, der gælder for *offentlighedens aktindsigt* i dokumenter, kan også gælde for retten til *aktindsigt i egne akter*. En person kan imidlertid ikke nægtes aktindsigt i egne akter med den begrundelse, at det kan skade retten til privatlivets fred og beskyttelsen af personoplysninger eller forretningsmæssige interesser for *den person, der har fremsat begæringen om aktindsigt*.⁴³

³⁷ Sag 277/2012/RA.

³⁸ Sag 1403/2012/CK.

³⁹ Sag 2510/2011/CK.

⁴⁰ Sag 277/2012/RA.

⁴¹ Sag 1108/2012/RT.

⁴² Sag 1013/2012/MHZ.

⁴³ Sag 1560/2010/FOR.



Institutionelle og politiske anliggender

Ombudsmanden mener hverken, at EU-lovgivningens indhold eller Europa-Parlamentets politiske arbejde falder ind under begrebet fejl eller forsømmelser.

Kommissionen og lovgivningsforslag

Når Ombudsmanden evaluerer Kommissionens fremgangsmåde ved udarbejdelse af lovgivningsforslag, er det ikke meningen, at hendes holdning skal tilsidesætte Kommissionens. Hendes rolle er derimod at kontrollere, at Kommissionen har fulgt de korrekte procedurer, og at der ikke har været nogen åbenbare fejlvurderinger. Kommissionen bør kunne give en fuldstændig og letforståelig redegørelse for proceduren og de instanser, der er involveret, før den videresender sit lovgivningsforslag til behandling i Parlamentet og Rådet.⁴⁴

At lytte til borgerne og civilsamfundet

Deltagelsesdemokrati, baseret på principperne om lighed og gennemsigtighed, styrker borgernes tillid til EU og dens administration. Øget tillid til EU og dens administration er et vigtigt led i styrkelsen af EU's og administrationens effektivitet.⁴⁵

I forbindelse med Kommissionens udarbejdelse af lovgivningsforslag fokuserer Ombudsmanden på de proceduremæssige aspekter. Artikel 11 TEU udstikker rammerne for et samtaledemokrati, hvor EU-institutionerne samarbejder med borgerne, repræsentative sammenslutninger og civilsamfundet. EU-institutionerne skal finde »passende måder« til at give borgerne og repræsentative sammenslutninger mulighed for at give udtryk for deres opfattelser og for at diskutere dem offentligt. Helt præcist hvordan deltagelsesdemokrati skal fungere i praksis i de enkelte tilfælde afhænger af den pågældende EU-foranstaltning. I denne forbindelse har EU-institutionerne nødvendigvis en skønsmargen, og især på de områder, der er teknisk komplicerede. De bør imidlertid altid sikre, at de objektivt kan retfærdiggøre, hvordan de udøver den skønsmargen, idet den ikke må være diskriminerende eller kunne opfattes som diskriminerende. Desuden skal der foretages brede høringer.⁴⁶

For at borgere og repræsentative sammenslutninger kan udøve deres ret til demokratisk deltagelse på alle EU's arbejdsområder, skal de have en reel mulighed for at give udtryk for deres opfattelser og være sikre på, at EU-institutionerne tager dem med i deres overvejelser. For at sikre det skal EU-institutionerne sikre, at der i denne henseende er lige muligheder for alle involverede parter, herunder den almindelige befolkning, NGO'er og akademikere, på et tilstrækkeligt tidligt tidspunkt i proceduren.⁴⁷

⁴⁴ Sag 875/2011/JF.

⁴⁵ Sag 2558/2009/DK.

⁴⁶ Sag 1151/2008/ANA og 2097/2011/RA.

⁴⁷ Sag 1151/2008/ANA.



Forpligtelsen til at indgå i en dialog med civilsamfundet handler ikke kun om at yde økonomisk støtte til visse foranstaltninger. Hvis Kommissionen vælger ikke at støtte et bestemt initiativ, kan dette ikke i sig selv føre til en konklusion om, at den ikke har opfyldt sin forpligtelse til at indgå i en dialog med den relevante organisation.⁴⁸

EU skal opretholde en åben, gennemsigtig og regelmæssig dialog med kirker, religiøse sammenslutninger eller samfund, filosofiske og konfessionsløse organisationer (artikel 17 i TEUF). Princippet om adskillelse mellem kirke og stat, som i EU-sammenhæng betyder adskillelse mellem kirkerne og EU-institutionerne, betyder imidlertid, at kirker og religiøse sammenslutninger ikke bør have nogen upassende særstilling i forhold til deres dialog med EU-institutionerne. Hvis Kommissionen vælger ikke at indgå i en bestemt dialog i henhold til artikel 17 i TEUF, betyder det ikke nødvendigvis, at deltagelse i civilsamfundet ikke kan garanteres på en anden måde, herunder især gennem artikel 11 TEU. Kommissionen har vide skønsmagter til at fastlægge sine prioriteter og bestemme, hvilke emner der skal drøftes som led i dialogen i henhold til artikel 17 i TEUF. Kommissionen bør imidlertid altid sikre, at den udøver dette skøn på en ikkediskriminerende måde. Det er noget, som normalt kun kan vurderes efter at have fulgt Kommissionens praksis over en længere periode.⁴⁹

Artikel 17 i TEUF handler ikke om at drøfte religion eller filosofi som sådan. Det er dog i princippet ikke problematisk, at de synspunkter, som de religiøse (og humanistiske) sammenslutninger giver udtryk for i deres dialog med institutionerne, afspejler deres holdninger som religiøse (og humanistiske) sammenslutninger. Med hensyn til begrebet »regelmæssig« i artikel 17 i TEUF er der ikke noget i artiklen, som antyder, at der skal findes en fuldstændig lige balance mellem de forskellige grupper. Det er kun, hvis en analyse af møderne viser, at Kommissionens fremgangsmåde er åbenlyst urimelig, at der kunne være grund til bekymring. Hvad angår begrebet »gennemsigtig«, har Kommissionen på visse områder, og navnlig hvor den udøver sine undersøgelses- og tilsynsbeføjelser, en forpligtelse til at tage tilstrækkeligt detaljerede noter. Hvad angår begrebet »åben«, gælder det, at medmindre Kommissionen godtgør, at en bestemt dialog vil være i strid med EU's kerneværdier, står det Kommissionen frit for at indgå i en åben og oprigtig drøftelse.⁵⁰

Kommissionen kan være vært for arrangementer og finansiere aktiviteter for at skabe debat om de emner, der er relateret til disse arrangementer eller aktiviteter. Det betyder ikke nødvendigvis, at Kommissionen støtter det pågældende budskab eller indhold. Tværtimod kan Kommissionen blot helt legitimt ønske at sætte gang i en debat. Ytringsfriheden er en af de grundlæggende rettigheder i et demokratisk samfund.⁵¹

Et eksempel er en fotoudstilling om homoseksuelle par, som blev afholdt i en af Kommissionens bygninger, og som skabte en del røre. Det er sandt, at EU-institutionerne kun kan handle inden for rammerne af de beføjelser, de har fået

⁴⁸ Sag 2097/2011/RA.

⁴⁹ Sag 2097/2011/RA.

⁵⁰ Sag 2097/2011/RA.

⁵¹ Sag 1640/2011/MMN.



tildelt direkte eller indirekte i traktaten, og at EU ikke har nogen kompetencer i forhold til anerkendelse af ægteskaber og registrerede partnerskaber. Forskelsbehandling på grund af seksuel orientering er imidlertid forbudt i anvendelsen af EU-lovgivningen. Det er klart, at EU har beføjelse, og en forpligtelse, til at bekæmpe forskelsbehandling på grund af seksuel orientering inden for rammerne af sin kompetence. Kommissionen har dermed principielt beføjelse til at forfølge et sådant mål med såvel direkte som indirekte midler, herunder ved at finansiere, være vært for eller støtte en udstilling, som søger at bekæmpe forskelsbehandling på grund af seksuel orientering. Disse kan navnlig henhøre under EU's kompetence, hvis den påståede forskelsbehandling berører nogen af de frihedsrettigheder, der er garanteret i TEUF, såsom retten til fri bevægelighed i EU.⁵²

Selv om en bestemt udstilling omhandler et emne, som henhører under EU's kompetence, og Kommissionen derfor kan være vært for den eller finansiere den, kan det være hensigtsmæssigt for Kommissionen at udsende en ansvarsfraskrivelse for at præcisere, at alle udsagn er udtryk for synspunkter, som ikke nødvendigvis svarer til Kommissionens synspunkter.⁵³

Oprettelse og konsultation af ekspertgrupper

Ombudsmandens mandat er begrænset til at undersøge udvælgelsen og sammensætningen af Kommissionens ekspertgrupper samt deres virke og gennemsigtighed⁵⁴. Ombudsmanden kan ikke vurdere resultatet af ekspertgruppers arbejde.⁵⁵

Ombudsmanden skal ikke revurdere tekniske eller videnskabelige evalueringer, som for nogens vedkommende udgør et vigtigt led i Kommissionens lovforberedende arbejde. Arbejdet i f.eks. tekniske eller videnskabelige udvalg skal være baseret på principperne om (i) teknisk ekspertise, (ii) uafhængighed og uvildighed og (iii) gennemsigtighed. Ombudsmandens rolle er at sikre, at gode forvaltningsprocedurer er blevet fulgt, og at de rettigheder, der garanteres i EU's retsorden i administrative procedurer, er blevet overholdt, herunder især at undersøge alle relevante aspekter af sagen nøje og objektivt samt træffe en behørigt begrundet afgørelse på grundlag af de relevante regler. Ombudsmanden kan f.eks. undersøge, hvorvidt det pågældende EU-organ har haft adgang til de elementer, der er nødvendige for at foretage en grundig analyse af det pågældende emne, at uklare aspekter præciseres, og at EU-organet har givet en korrekt forklaring på sin anvendelse af de relevante regler. Forskellige synspunkter om tekniske spørgsmål betyder ikke i sig selv, at EU-organets vurdering er forkert.⁵⁶

Hvis der f.eks. er truffet et valg inden for forskningspolitikken – uanset hvor teknisk eller snævert emnet er – kan det ikke adskilles fra adskillige andre miljømæssige, sociale og økonomiske overvejelser. Der skal tages hensyn til alle relevante aspekter, og det er ikke nok for Kommissionen at gøre gældende, at

⁵² Sag 1640/2011/MMN.

⁵³ Sag 1640/2011/MMN.

⁵⁴ En »ekspertgruppe« er ikke nødvendigvis en »repræsentativ« gruppe.

⁵⁵ Sag 1682/2010/BEH.

⁵⁶ Sag 51/2011/AN og 2558/2009/DK.



der ikke er noget »teknologisk bias«. Kommissionen er ikke fritaget for forpligtelsen til at sikre objektivitet, fordi den ikke er forpligtet til at følge henstillingerne fra et udvalg eller en gruppe, som den har oprettet.⁵⁷

Når Kommissionen udpeger eksperter til at foretage tekniske eller videnskabelige evalueringer, skal den anvendte metode overholde de gældende regler og principper for god forvaltningsskik, og der må ikke være nogen åbenlyse fejlvurderinger. Det bør erindres, at Kommissionen har vide skønsmagter til at bestemme, hvordan eksterne eksperter udvælges. Den korrekte metode til at identificere det størst mulige antal eksperter med den nødvendige ekspertise er normalt at meddele offentligt, at Kommissionen har brug for eksperter, samt at udsende en indkaldelse af interessetilkendegivelser fra eksperter. En sammenligning af eksperterne bør derfor dokumenteres korrekt for at vise, at det er de mest egnede kandidater, der er blevet valgt. Den vurdering bør være offentligt tilgængelig, samtidig med at det sikres, at databeskyttelsesreglerne overholdes.⁵⁸

Gode forvaltningsprocedurer – sådan sikres det, at borgerne forstår, hvad der foregår, og hvorfor

Det er et generelt EU-retligt princip, at en ansøger, som ønsker at få en administrative afgørelse ophævet som følge af proceduremæssige fejl, skal godtgøre, at der mindst er en mulighed for, at resultatet af den administrative procedure ville være blevet et andet, hvis den påklagede proceduremæssige fejl ikke var begået. Proceduremæssige fejl kan udgøre et tilfælde af fejl eller forsømmelser, selv om fejlen i en bestemt sag ikke ville give en domstol grund til at ophæve en bestemt afgørelse.⁵⁹

Det er vigtigt at huske, at man har en grundlæggende rettighed til at få oplyst årsagerne til EU-administrationens afgørelser samt en grundlæggende rettighed til at blive hørt, før administrationen træffer en afgørelse, som berører én negativt.⁶⁰

For så vidt angår retten til at blive hørt, skal en borger kunne fremsætte sine synspunkter om det materiale, som afgørelsen skal baseres på. For at give et eksempel, som omhandler opsigelse af en ansættelseskontrakt med en EU-militærmission⁶¹, fandt Ombudsmanden det ikke acceptabelt, mens medarbejderen var syg, og særligt ikke fordi sygefraværet skyldtes en psykologisk lidelse.⁶²

Når Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig, OLAF, anmoder om oplysninger fra eller udspørger en part, som er genstand for en undersøgelse, bør det underrette denne part om undersøgelsens omfang. Disse oplysninger kan

⁵⁷ Sag 1151/2008/ANA.

⁵⁸ Sag 2558/2009/DK.

⁵⁹ Sag 1560/2010/FOR.

⁶⁰ Artikel 41 i chartret om grundlæggende rettigheder og uddybet i artikel 16 og 18 i *den europæiske kodeks for god forvaltningsskik*.

⁶¹ Medarbejderne i sådanne missioner er ikke underlagt tjenestemandsvedtægten.

⁶² Sag 1519/2011/AN.



være begrænset til at omfatte de anklager, der er blevet fremført. Når der skal træffes en afgørelse, som berører en person negativt, betyder den formelle ret til at blive hørt også, at den pågældende skal have lejlighed til at kommentere på beviserne. Med hensyn til den formelle ret til at blive hørt har Domstolen imidlertid tilkendegivet, at en afgørelse fra OLAF om at videregive oplysninger til de nationale efterforskningsmyndigheder ikke udgør en foranstaltning, som berører en person negativt, fordi de nationale myndigheder frit kan vurdere indholdet i de pågældende oplysninger. OLAF har derfor ikke nogen retlig forpligtelse til at give den person, der er genstand for en undersøgelse, en formel ret til at blive hørt i en sådan sag (det er i stedet de nationale myndigheder, der skal garantere, at retten til at blive hørt respekteres). Begrebet »god forvaltningsskik« er imidlertid bredere end begrebet »lovlighed«. Hvis OLAF giver mulighed for, at dets resultater kan granskes og bestrides, vil det gøre dem mere sikre og valide. OLAF vil overholde princippet om god forvaltningsskik ved at give den part, der er genstand for undersøgelsen, fyldestgørende oplysninger om anklagerne imod vedkommende samt beviserne.⁶³

For så vidt angår OLAF's procedurer gælder det, at hvis flere personer undersøges i samme sag, vil de faktiske omstændigheder i hver enkelt undersøgelse ikke nødvendigvis være de samme, og at de enkelte sagsakter indeholder forskellige aspekter, der skal vurderes særskilt. Alene den omstændighed, at varigheden af de enkelte undersøgelser, som OLAF havde foretaget, var forskellig, beviser derfor ikke som sådan, at der var tale om forskelsbehandling. Hvorvidt varigheden af en undersøgelse er rimelig, skal vurderes på grundlag af sagens faktiske omstændigheder. Principperne for god forvaltningsskik kræver imidlertid, at undersøgelsesmyndighederne sikrer, at hvert enkelt trin i proceduren gennemføres inden for en rimelig tid efter det forrige trin.⁶⁴

Kommissionens system for tidlig varsling (EWS) er et computersystem til at identificere trusler mod EU's finansielle interesser og omdømme. Ombudsmanden behandlede en klage vedrørende en såkaldt W3b-varslings. I henhold til afgørelsen om oprettelse af EWS, registreres der en varslings, når tredjeparter, herunder især tredjeparter, som modtager eller har modtaget fællesskabsmidler, er genstand for retssager om alvorlige administrative fejl eller svig. Hvis OLAF's undersøgelser fører til en retslig procedure, eller OLAF tilbyder sin bistand til eller følger op på retslige procedurer, anmoder OLAF om, at den relevante W3b-varslings aktiveres. Den relevante varslings blev registreret af OLAF. Begrebet »retslige procedurer« defineres ikke nærmere i afgørelsen om EWS, og det har faktisk forskellige betydninger i de forskellige medlemsstaters retssystemer. Der skal i fortolkningen af begrebet derfor tages højde for formålet med og omstændighederne omkring EWS og især formålet med og omstændighederne omkring W3b-varslings. Der er en klar forskel mellem at indlede en retssag, i et inkvisitorisk eller kontradiktorisk retssystem, og at indlede en forundersøgelse i et inkvisitorisk system. Det, at man indleder en forundersøgelse i et inkvisitorisk system, betyder ikke nødvendigvis, at nogle kendsgerninger om en person allerede er fastslået. Det betyder blot, at der er et tilstrækkeligt grundlag for at indlede en forundersøgelse. At indlede en retssag

⁶³ Sag 1560/2010/FOR.

⁶⁴ Sag 2515/2011/CK.



betyder derimod, at anklagen mod personen sammen med de umiddelbare beviser er så alvorlige og overbevisende, at der er grundlag for en retssag. Hvis der udstedes en W3b-varslings, og der ikke er anlagt retssag, er der risiko for, at lignende sager ikke vil blive behandlet på en lignende måde. Dette sker, fordi begrebet »juridiske procedurer« har forskellige betydninger i de forskellige medlemsstater. Det viser, at der kun bør udstedes en W3b-varslings, når en sag er blevet anlagt ved retten.⁶⁵

Service og høflighed – retten til at blive taget alvorligt

Alle har brug for at føle sig anerkendt og lyttet til. Dette er især tilfældet i borgernes kontakt med EU-administrationen, som ofte opfattes som meget fjern, og ikke kun geografisk. EU-administrationen skal gøre en indsats for at få borgerne til at føle, at deres bekymringer, spørgsmål og begæringers taget alvorligt.

Det er ikke unormalt, at en borger f.eks. ikke er enig i EU's politik på et bestemt område. Det udgør imidlertid ikke et tilfælde af fejl eller forsømmelser, at en EU-institutions synspunkter ikke er de samme som en klagers. Manglende høflighed vil sandsynligvis udgøre et tilfælde af fejl eller forsømmelser, men en sådan påstand skal bevises.⁶⁶

Et eksempel på en sag, hvor en borgers bekymringer blev taget alvorligt af EU-administrationen, er da en borger krævede erstatning fra et flyselskab og derefter klagede til det relevante nationale håndhævelsesorgan (NEB) efter en forsinket flyvning. NEB oplyste ham, at det ikke havde kompetence til at behandle individuelle erstatningskrav, og Kommissionen bekræftede dette. Efter Ombudsmandens undersøgelse lovede Kommissionen imidlertid at ændre de uklare oplysninger i *EU-klageformularen vedrørende flypassagerers rettigheder*, og Ombudsmanden konkluderede, at Kommissionen havde truffet passende foranstaltninger til at undgå yderligere forvirring med hensyn til, hvad en NEB kan gøre i tilfælde af en klage.⁶⁷

En anden måde, som institutionerne kan yde service og være hjælpsomme på, er at undgå at indlede unødige formelle procedurer, hvis der findes en mindre formel måde, hvorpå sagen kan behandles til borgerens tilfredshed. Det gælder f.eks., når der fremsættes begæring om aktindsigt i henhold til forskellige regelsæt, og der gives aktindsigt på grundlag af et af dem. Der vil i det tilfælde ofte ikke være nogen praktisk grund til at fortsætte behandlingen af begæringen på grundlag af de andre regler.⁶⁸

Sprogproblemet er, som det allerede er nævnt ovenfor, også et spørgsmål om service: Kommissionen bør sikre, at alle europæiske borgere kan forstå dens

⁶⁵ Sag 637/2009/FOR.

⁶⁶ Sag 2441/2010/OV.

⁶⁷ Sag 606/2012/OV.

⁶⁸ Sag 1108/2012/RT.



offentlige høringer, som principielt bør offentliggøres på alle de officielle sprog.⁶⁹

Desuden bør EU-administrationen ikke undervurdere betydningen af en undskyldning.

Ifølge principperne for god forvaltningsskik skal EU-administrationen anerkende fejl og overveje, hvordan de kan afhjælpes. Det første skridt er at undskylde. Det er ikke nok blot at give udtryk for beklagelse uden at tage ansvar for fejlen. Vejen frem er at give en undskyldning, hvilket betyder, at man indrømmer at have begået en fejl.⁷⁰

Manglende overholdelse af principperne for god forvaltningsskik, såsom undladelse af at besvare korrespondance eller at svare på det sprog, som borgerne henvender sig til EU-administrationen på, kan afhjælpes med en undskyldning og, hvor det er muligt, en forklaring.⁷¹

Forsinkelser i administrationen

Forsinkelser får borgerne til at føle, at de ikke bliver taget alvorligt, navnlig hvis EU-administrationen ikke giver en forklaring på forsinkelsen. Alle har ret til at få deres sager behandlet inden for en rimelig frist af EU-institutionerne, hvilket er en grundlæggende rettighed, som findes i artikel 41, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder.

Ombudsmanden konstaterede et tilfælde af fejl eller forsømmelser fra Kommissionens side i en sag, hvor den ikke havde forklaret godt nok, hvorfor den havde valgt at holde en klage over en overtrædelse åben i halvandet år, selv om den havde konkluderet, at der ikke var sket nogen overtrædelser.⁷²

En tilbagevendende bekymring hos borgerne er påståede forsinkelser i behandlingen af begæringer om aktindsigt i dokumenter i henhold til forordning 1049/2001.

Hvis en institution ikke svarer på begæringen om aktindsigt inden for den fastsatte frist, anses det for et afslag, hvorefter den, der har fremsat begæringen, kan iværksætte domstolsprøvelse eller klage til Den Europæiske Ombudsmand. Hvis en institution ved, at dens svar vil blive forsinket, bør den oplyse den pågældende person om forsinkelsen, og hvor lang tid den vil vare, samt om klagemulighederne. Det giver personen mulighed for at træffe en informeret beslutning om, hvorvidt vedkommende ønsker at vente på svaret eller at klage til Ombudsmanden med det samme.⁷³

⁶⁹ Sag 875/2011/JF.

⁷⁰ Sag 312/2012/CK.

⁷¹ Sag 1708/2011/JF.

⁷² Sag 1786/2011/MHZ.

⁷³ Sag 1817/2010/RA.



Interessekonflikter – Kan jeg stole på, at EU-administrationen handler til gavn for EU samt til gavn for mig som borger?

For at EU skal kunne fungere korrekt, og for at borgerne skal kunne stole på EU, bliver administrationen nødt til kun at handle til gavn for EU. En tjenestemand, som kun varetager sine egne interesser i sit arbejde, overtræder tjenstemandsvedtægten og hører ikke hjemme i EU's administration. EU-administrationen skal sikre, at sådanne situationer ikke opstår.

Det er vigtigt, at proceduren for vurdering af mulige interessekonflikter ikke blot bliver en formalitet.⁷⁴

OECD definerer en egentlig interessekonflikt som »en konflikt mellem en embedsmands offentlige opgaver og private interesser, idet vedkommendes private interesser *kan* have utilbørlig indflydelse på hans eller hendes varetagelse af sine officielle opgaver og ansvarsområder« (fremhævelse tilføjet). Hvorvidt en embedsmand ændrer sin adfærd som følge af en interessekonflikt er irrelevant med hensyn til at vurdere, om der er en interessekonflikt mellem embedsmandens private interesser og offentlige interesser, som *kan* have utilbørlig indflydelse på varetagelsen af den pågældende persons officielle opgaver og ansvarsområder. Det er muligheden, eller endda sandsynligheden, for, at en embedsmands adfærd kunne være påvirket af private interesser, som er afgørende for vurderingen af, om der eksisterer en interessekonflikt. Et konkret eksempel på en interessekonflikt, som rent faktisk har ændret en embedsmands adfærd, vil være meget alvorlig, men den kendsgerning, at et sådant eksempel ikke er påvist, er irrelevant i forhold til, om der er eller ikke er en situation med en interessekonflikt. Reglerne om interessekonflikter har til formål at sikre, at der ikke opstår en situation, hvor en person *kan* blive påvirket af private interesser, når denne varetager en offentlig funktion. Det er *muligheden* for en sådan indflydelse, at reglerne om interessekonflikter forsøger at afhjælpe.⁷⁵

For at EU skal forblive legitim i borgernes øjne kræver det ikke kun, at egentlige, men også mulige, interessekonflikter undgås.⁷⁶

Det er afgørende, at EU-administrationen fører fortegnelser over sine analyser af påståede interessekonflikter og kan forsvare sine synspunkter over for EU-borgerne, når den bliver bedt om det. Det er ikke nok blot at sige, at der ikke er nogen interessekonflikt, uden at give begrundelser. Borgerne kan fortolke utilstrækkelige forklaringer som et forsøg på at sløre, hvad der virkelig er sket.⁷⁷

Det er god forvaltningsskik, at EU-administrationen klart oplyser medarbejdere, som forlader jobbet, om forpligtelserne i tjenstemandsvedtægten, såsom spørgsmål om interessekonflikter.⁷⁸

⁷⁴ Sag 1533/2010/MMN.

⁷⁵ Sag 297/2013/FOR.

⁷⁶ Sag 51/2011/AN.

⁷⁷ Sag 51/2011/AN.

⁷⁸ Sag OI/12/2011/JF.



Den grundlæggende rettighed til beskyttelse af personoplysninger udgør ikke en systematisk hindring for offentlig kontrol af, hvorvidt fysiske personer, der deltager i lobbyvirksomhed (som oftest sker over for Kommissionen), kan have interessekonflikter. For at fremme gennemsigtighed og navnlig deltagelsesdemokratiet bør Kommissionen systematisk oplyse interesserepræsentanter, forud for møder med Kommissionens personale, og i forbindelse med skriftlig kommunikation mellem Kommissionen og interesserepræsentanter, om, at Kommissionen agter at offentliggøre navnene på interesserepræsentanter, hvis der anmodes om dette i begæringer om aktindsigt i henhold til forordning 1049/2001.⁷⁹

For så vidt angår tidligere kommissærers aktiviteter, er den omstændighed, at en tidligere kommissær giver udtryk for politisk støtte til et bestemt spørgsmål, ikke tilstrækkelig til at udgøre en interessekonflikt i forhold til dette spørgsmål, så længe det er et legitimt mål af fælles interesse i EU.⁸⁰

Et af formålene med reglen om, at medlemmerne af Den Europæiske Centralbanks (ECB's) besluttende organer skal være uafhængige⁸¹, er at sikre ECB's legitimitet i EU-borgernes øjne. Ud over deres forpligtelse til at være uafhængige, skal medlemmer af ECB's besluttende organer også undgå interessekonflikter. For at EU skal forblive legitim i borgernes øjne kræver det ikke kun, at konkrete, men også mulige, interessekonflikter undgås. Det er legitimt for medlemmerne af ECB's besluttende organer at deltage i en passende offentlig og privat debat om spørgsmål af relevans for ECB's arbejde. Når formanden for ECB deltager i et møde, skal formålet med mødet, de andre deltageres identitet og de emner, der drøftes, normalt anses for at være offentlige oplysninger, medmindre der er en legitim grund til at holde det fortroligt, herunder f.eks. behovet for at beskytte den offentlige interesse med hensyn til EU's eller en medlemsstats finans-, penge- eller økonomipolitik. Det vil f.eks. være i overensstemmelse med princippet om gennemsigtighed, hvis ECB på sit websted meddeler, at formanden er medlem af Group of Thirty, selv om Group of Thirty ikke er en lobby eller interessegruppe, der deler en »fælles interesse«, som kunne være til skade for ECB's uafhængighed, men snarere et debatforum. En »interessegruppe« er en gruppe af fysiske og/eller juridiske personer, som deler en fælles interesse og søger at fremme den fælles interesse med forskellige midler. En »lobby« kan forstås som en interessegruppe, som søger at fremme sin fælles interesse ved at påvirke andre direkte, herunder embedsmænd.⁸²

Whistleblowing

EU-medarbejdere, der i forbindelse med udøvelsen af deres arbejde bliver opmærksom på en formodet ulovlig handling, herunder svig eller korruption, til skade for EU's interesser, skal underrette deres overordnede.⁸³ Det kan ikke understreges nok, hvor vigtigt det er at sikre korrekt gennemførelse af denne bestemmelse om whistleblowing i tjenstemandsvedtægten (artikel 22a),

⁷⁹ Sag 277/2012/RA.

⁸⁰ Sag 1533/2010/MMN.

⁸¹ Artikel 130 i TEUF og ECB's statut.

⁸² Sag 1339/2012/FOR.

⁸³ Tjenstemandsvedtægten artikel 22a.



navnlig i lyset af rapporten fra Europarådet⁸⁴, hvori det konkluderede, at mange opgiver at anmelde noget, fordi de føler, at der ikke bliver fulgt op på det.

Oplysninger skal klart betragtes som en fremlæggelse af oplysninger i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 22a, hvis: (i) det angives, at oplysningerne fremlægges i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 22a, (ii) oplysningernes indhold afspejler denne hensigt, (iii) oplysningerne er objektivt set af alvorlig karakter, og (iv) oplysningerne er modtaget under udførelsen af en hvilken som helst form for arbejde. Det er irrelevant, hvornår den pågældende fremlægger sådanne oplysninger i forhold til andre procedurer (som f.eks. revision).⁸⁵

Der findes andre whistleblowing-situationer end dem, der er omtalt i tjenestemandsvedtægten. I disse tilfælde er det nok, at EU-administrationen underretter whistlebloweren om, at sagen er afsluttet, og kun at fremlægge de overordnede resultater. Det er værd at huske på, at whistlebloweren står i en prekær situation, hvor vedkommende skal finde en balance mellem de pågældende oplysningers fortrolige karakter og forpligtelsen til at anmelde noget, som vedkommende mener er alvorligt, f.eks. for sikkerheden. Ifølge principperne for god forvaltningsskik skal den materielle vurdering af de fremlagte oplysninger være grundig, uvildig og objektiv, og den myndighed, som whistlebloweren har henvendt sig til, skal begrunde sine konklusioner, uanset hvad afgørelsen bliver. Dette forhindrer, at whistlebloweren helt naturligt vil mistænke, at vedkommendes sag ikke er blevet behandlet ordentligt eller slet ikke.⁸⁶

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

⁸⁵ Sag 1697/2010/JN.

⁸⁶ Sag 51/2011/AN.



Kommissionen som traktaternes vogter – sikkerhed for, at EU's regler overholdes af medlemsstaterne

Kommissionen er »traktaternes vogter«, hvilket betyder, at den fører tilsyn med, om medlemsstaterne anvender EU-lovgivningen korrekt. Hvis den mener, at en medlemsstat ikke anvender en bestemt del af EU-lovgivningen korrekt, kan den forelægge sagen til afgørelse ved EU-domstolene. Borgere kan ikke bruge EU-domstolene til at kontrollere, hvordan Kommissionen udøver sin rolle. De kan imidlertid klage til Ombudsmanden. Ombudsmanden mener, at Kommissionen som traktaternes vogter skal være åben og undgå fejl.

Kommissionens forbindelser med borgere, som klager over medlemsstaternes overtrædelser af EU-lovgivningen, er primært reguleret af en meddelelse fra Kommissionen om, hvordan den håndterer personer, som gør den opmærksom på påståede overtrædelser af EU-lovgivningen.⁸⁷ Det er god forvaltningsskik, hvis Kommissionen følger denne meddelelse, når den behandler overtrædelseskłager⁸⁸. F.eks. bestemmes det i meddelelsen, at Kommissionen som hovedregel behandler de registrerede klager med det formål at nå frem til en afgørelse om udarbejdelse af en åbningsskrivelse eller henlæggelse af sagen inden for en frist på højst ét år fra registreringen af klagen. Ombudsmanden har henstillet til, at Kommissionen klart og overbevisende forklarer, hvorfor der i den enkelte sag er behov for mere tid til at behandle en klage.⁸⁹

Når Kommissionen udøver sin rolle som traktaternes vogter, har den vide skønsmåbeføjelser til at beslutte, hvorvidt den skal indlede en overtrædelsessag mod medlemsstaterne for overtrædelse af EU-lovgivningen. Ombudsmanden mener imidlertid, at Kommissionen i forbindelse med sin behandling af overtrædelseskłager er forpligtet til at være åben og informativ over for klageren, både med hensyn til, om den mener, at EU-lovgivningen er blevet overtrådt, og hvorfor, og med hensyn til, hvordan den vælger at udøve sine skønsmåbeføjelser. Det er kun, hvis Kommissionen træffer vilkårlige valg i denne henseende, at Ombudsmanden vil vurdere, at den handler uden for sine skønsmåbeføjelser.

I behandlingen af en overtrædelseskłage kan klageren forvente, at Kommissionen udviser en vis omhu i vurderingen af, hvordan den mest hensigtsmæssigt undersøger, om lovgivningen er blevet overtrådt.⁹⁰

Ombudsmanden kan konstatere, at en afgørelse om at afslutte en overtrædelsessag udgør et tilfælde af fejl eller forsømmelser, hvis Kommissionen angiver en tilstrækkelig begrundelse for sin afgørelse, laver en proceduremæssig fejl eller et åbenbart urigtigt skøn, klart misforstår lovgivningen⁹¹ eller tager hensyn til irrelevante forhold.⁹²

⁸⁷ Meddelelse fra Kommissionen: Ajourføring af meddelelsen om forbindelserne med klager i sager om anvendelsen af EU-retten [KOM(2012) 154 final].

⁸⁸ Sag 1738/2012/RT.

⁸⁹ Sag 412/2012/MHZ.

⁹⁰ Sag 1786/2011/MHZ.

⁹¹ Sag 846/2010/PB og 1786/2011/MHZ.



Ifølge sin forpligtelse til at begrunde sin afgørelse bør Kommissionen, direkte eller indirekte, kommentere de spørgsmål, som klageren har fremlagt. Hvis Kommissionen ikke mener, at den EU-lovgivning, som klageren har henvist til, er relevant, eller hvis den ikke mener, at EU-lovgivningen er blevet overtrådt, bør den give en fyldestgørende forklaring.⁹³ Generelt bør forklaringerne for at blive betragtet som fyldestgørende, sammenhængende og rimelige: (i) kommentere klagerens relevante argumenter⁹⁴, (ii) være rimeligt sammenhængende med Kommissionens generelle praksis, meddelelser og politikker på området, og (iii) kunne bruges af borgerne til at vurdere, hvorvidt det vil være relevant at klage over lignende problemer i fremtiden.⁹⁵

I en særlig overtrædelsessag havde Ombudsmanden konstateret, at Kommissionen ikke havde givet tilstrækkelige begrundelser for sin afgørelse og derfor ikke havde handlet på en gennemsigtig måde. Kommissionen havde ændret mening midt i sagen og var gået fra at ville sende en åbningsskrivelse til den pågældende medlemsstat til blot at afslutte sagen. Kommissionen forklarede, at dette var sket som et resultat af »interne høringer«. Ombudsmanden mente ikke, at dette var en tilstrækkelig redegørelse for grundlaget for Kommissionens endelige afgørelse.⁹⁶

Ombudsmanden har desuden henstillet til, at Kommissionen forholder sig mere nuanceret til spørgsmålet om åbenhed i forbindelse med overtrædelsesprocedurer. Kommissionen mener, at offentliggørelse af dokumenter, som udveksles med medlemsstaterne under overtrædelsesprocedurer, vil være til skade for formålet med proceduren, som er at sikre korrekt anvendelse af EU-lovgivningen. Denne holdning er ikke altid korrekt. Man kan forestille sig overtrædelsesprocedurer, hvor offentliggørelse af de forskellige udtalelser og argumenter, der er blevet udvekslet, faktisk kunne bidrage til eller fremme afhjælpning af overtrædelsen, netop fordi offentligheden og civilsamfundet bliver indblandet. Dette kunne f.eks. være offentliggørelse af dokumenter i overtrædelsesprocedurer, der omhandler miljøspørgsmål. Selv om Domstolens retspraksis på dette område peger i en bestemt retning, skal man huske på, at en domstol behandler sager efter mere stringente procedurer og regler end Ombudsmanden. Ombudsmanden vil i modsætning til Domstolen kunne identificere systemiske muligheder for at gøre Kommissionens praksis mere åben.⁹⁷

⁹² Sag 1738/2012/RT.

⁹³ Sag 846/2010/PB, 1708/2011/JF og 1786/2011/MHZ.

⁹⁴ Sag 846/2010/PB og 1786/2011/MHZ.

⁹⁵ Sag 846/2010/PB og 1708/2011/JF.

⁹⁶ Sag 412/2012/MHZ.

⁹⁷ Sag 1947/2010/PB og 2207/2010/PB.



Udførelse af kontrakter og tilskud

EU-administrationen indgår kontrakter på mange områder, ikke kun vedrørende køb af produkter og tjenesteydelser, men også i forbindelse med f.eks. EU-finansierede programmer. EU-administrationen skal normalt ikke blande sig i tvister mellem leverandører og underleverandører. EU-administrationen skal ikke desto mindre, afhængigt af situationen og for at beskytte EU's omdømme, være imødekommende og konstruktiv, når den bliver gjort opmærksom på problemer.⁹⁸

Det er rimeligt, at parter som f.eks. EU-administrationen og dens aftalepartnere, indgår aftale om håndtering af de ting, der ikke udtrykkeligt er fastlagt i en skriftlig aftale. E-mailkorrespondance fra EU-administrationen vedrørende dette bør som hovedregel ikke anses for at være »uformel«. I en servicekultur skal afsendere af korrespondance fra EU-administrationen tage ansvar for indholdet.⁹⁹

I forbindelse med udvælgelse af eksperter til EU-projekter har EU-administrationen vide skønsmisbrug og kan beslutte, at den ønsker at arbejde med én ekspert frem for en anden, f.eks. for at sikre effektivt samarbejde med sine tjenestegrene. EU-administrationen skal imidlertid, før den udskifter en ekspert, især hvis det skyldes påstået embedsmisbrug, altid give eksperthen mulighed for at udtale sig om sagen (retten til at blive hørt er også nævnt ovenfor under Gennemsigtighed).¹⁰⁰

⁹⁸ Sag OI/11/2010/AN.

⁹⁹ Sag 940/2011/JF.

¹⁰⁰ Sag 2441/2010/OV.



Tildeling af kontrakter og tilskud

EU-administrationen indgår også kontrakter i forbindelse med udbud og tilskud. Anvendelsen af EU-midler til disse formål kræver helt sikkert gennemsigtighed i procedurerne og retfærdig behandling af ansøgerne. Tildelingsprocedurerne bør beskrives klart, og tilbudsgiverne bør have så mange oplysninger som muligt om evalueringen af deres bud.¹⁰¹ Retningslinjerne for indgåelse af kontrakter skal indeholde præcise og klare kriterier for definitioner og anvendelse af bestemmelser.¹⁰²

En gennemgang af bedømmelser af forskningsforslag og Ombudsmandens materielle vurdering generelt begrænser sig til at vurdere, hvorvidt der er lavet en åbenbar fejlsvurdering i begrundelsen til den anfægtede afgørelse. EU-administrationen har en intern mekanisme til fornyet bedømmelse, som kun bør bringes i anvendelse i tilfælde af (i) proceduremæssige fejl, (ii) faktuelle fejl eller (iii) åbenlyse fejlsvurderinger.¹⁰³

Kommissionens primære opgave i forbindelse med de støtteprojekter, den finansierer, er at sikre, at alle de EU-midler, der tildeles et projekt, bruges på projektet i overensstemmelse med den aftalte udgiftsplan, og at projektets mål opfyldes. Ud over behovet for at sikre korrekt anvendelse af EU's midler og opfyldelse af projektets mål er det god forvaltningsskik for Kommissionen at sikre, at modtagerne af EU-midler handler retfærdigt og korrekt over for sine partnere i de projekter, den finansierer. Selv om Kommissionen har begrænsede muligheder for at gribe ind i et kontraktforhold, den ikke er part i, bør den træffe rimelige foranstaltninger til at sikre, at den bliver informeret om de problemer, der kan opstå, og bidrage til at løse tvister vedrørende disse problemer, hvor det er muligt. Dette kunne f.eks. ske ved at tilrettelægge møder, med de enkelte parter og mellem parterne, og tilbyde at fungere som mægler.¹⁰⁴

¹⁰¹ Sag 1653/2011/DK.

¹⁰² Sag 137/2013/RT.

¹⁰³ Sag 2111/2011/RA.

¹⁰⁴ Sag 2100/2011/OV.



Fokus på personalet

EU-administrationens personale bør behandles korrekt af deres arbejdsgiver. Medarbejdere, som respekteres og føler, at de bliver inddraget, har større sandsynlighed for at føle, at de har et »ejerskab« over deres opgaver og hjælper dermed EU's borgere bedre. Den Europæiske Ombudsmand bør ikke være den første, man går til for at få behandlet personalesager, fordi de normalt bør behandles tættere på kilden til problemet. Principperne for god forvaltningsskik bør også finde anvendelse på dette område inden for EU's administration, og Ombudsmanden kan derfor hjælpe, især med at identificere og finde løsninger på systemiske problemer.

På dette område sikrer Ombudsmanden, at EU-administrationen, når den træffer afgørelse, anvender de relevante regler, som normalt er (eller er afledt af) tjenestemandsvedtægten, korrekt.¹⁰⁵ EU-administrationens forpligtelse til at løse problemer¹⁰⁶ og anvende en fremgangsmåde, som ikke er alt for formalistisk¹⁰⁷, er vigtige aspekter af god forvaltningsskik på personaleområdet. Med hensyn til ansættelsesvilkår for det lokale personale i delegationerne er det rimeligt, at EU-administrationen tager hensyn til almindelig praksis i ansættelsesforhold i det pågældende land, når den forsøger at finde frem til rimelige løsninger.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Sag 1986/2011/JF.

¹⁰⁶ Sag 1286/2011/TN.

¹⁰⁷ Sag 2178/2011/KM.

¹⁰⁸ Sag 706/2010/RT.



Udvælgelsesprøver og -procedurer

Procedurerne for ansættelse af personale til EU-administrationen bør være gennemsigtige.

Selv om udvælgelseskomiteens arbejde i forbindelse med ansættelse af EU-medarbejdere er fortroligt¹⁰⁹, bør denne bestemmelse ikke fortolkes som om, at den dækker alt, der vedrører en udvælgelseskomite (se også ovenfor under *Ret til aktindsigt i dokumenter*). Selv om de enkelte medlemmer af udvælgelseskomiteens synspunkter skal være fortrolige for at sikre, at udvælgelsesprocedurerne er objektive og uvildige, skal medlemmernes identitet ikke hemmeligholdes.¹¹⁰ Ideelt set bør navnene på komiteens medlemmer altid offentliggøres, og ikke kun til de kandidater, der udtrykkeligt anmoder om det.¹¹¹

Betingelserne for at blive tilføjet reservelisten over udvalgte kandidater, som er egnede til ansættelse, bør offentliggøres for kandidater i ansættelsesprocedurer sammen med de karakterer, de enkelte har fået i de skriftlige og mundtlige prøver.¹¹²

Det Europæiske Personaleudvælgelseskontor (EPSO) lovede i 2008 Ombudsmanden at give kandidater i ansættelsesprocedurer mere detaljerede oplysninger om deres prøveresultater. Ud over den samlede karakter ville EPSO også give delkarakterer for de enkelte bedømmelseskriterier i meddelelsen om udvælgelsesprøven. Ombudsmanden har konkluderet, at den nye type udvælgelsesprøver, hvor kandidaterne får et kompetencepas, bidrager til at give strukturerede og fuldstændige oplysninger om en kandidats resultater. I de tilfælde, hvor kompetencepasset ikke indeholder delkarakterer for en kandidats jobspecifikke viden, altså hvor det ikke indeholder karakterer for de enkelte bedømmelseskriterier i meddelelsen om udvælgelsesprøven, opfylder EPSO ikke sit tidligere løfte om gennemsigtighed.¹¹³

¹⁰⁹ Artikel 6 i bilag III til tjenestemandsvedtægten.

¹¹⁰ Sag 2111/2011/RA.

¹¹¹ Sag OL/12/2011/JF.

¹¹² Sag 2044/2012/LP.

¹¹³ Sag 2022/2011/RT og 2430/2011/RT.



En storskriftversion af denne publikation fås ved henvendelse til Den Europæiske Ombudsmands kontor. Vi vil også bestræbe os på at stille en lydversion til rådighed efter anmodning.

Denne publikation finder du online her:

www.ombudsman.europa.eu

© Den Europæiske Union, 2014

Gengivelse til undervisningsbrug eller anden ikkekommerciel brug er tilladt, såfremt kilden angives.

Sat med FrutigerNext og Palatino.