



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 4 november 2019
(OR. en)

13700/19

POLGEN 175
INST 332
CODEC 1567
PE 247

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	31 oktober 2019
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2019) 553 final
Betreft:	ADVIES VAN DE COMMISSIE over een ontwerpverordening van het Europees Parlement inzake het statuut en de algemene voorwaarden voor de uitoefening van het ambt van de Europese ombudsman (statuut van de Europese ombudsman) en tot intrekking van Besluit 94/262/EGKS, EG, Euratom

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2019) 553 final.

Bijlage: COM(2019) 553 final



Brussel, 19.11.2019
COM(2019) 553 final

NOTE

This language version reflects the corrections done to the original EN version retransmitted under COM(2019) 553 final/3 of 18.11.2019

ADVIES VAN DE COMMISSIE

over een ontwerpverordening van het Europees Parlement inzake het statuut en de algemene voorwaarden voor de uitoefening van het ambt van de Europese ombudsman (statuut van de Europese ombudsman) en tot intrekking van Besluit 94/262/EGKS, EG, Euratom

ADVIES VAN DE COMMISSIE

over een ontwerpverordening van het Europees Parlement inzake het statuut en de algemene voorwaarden voor de uitoefening van het ambt van de Europese ombudsman (statuut van de Europese ombudsman) en tot intrekking van Besluit 94/262/EGKS, EG, Euratom

Op 25 maart 2019 heeft het Europees Parlement, overeenkomstig artikel 228, lid 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), de Europese Commissie in een brief verzocht advies uit te brengen over een ontwerpverordening van het Europees Parlement inzake het statuut en de algemene voorwaarden voor de uitoefening van het ambt van de Europese ombudsman (statuut van de Europese ombudsman) en tot intrekking van Besluit 94/262/EGKS, EG, Euratom, die tijdens zijn plenaire vergadering van 12 februari 2019 werd goedgekeurd.

De Commissie is ingenomen met de ontwerpverordening, waarin het statuut van de ombudsman voor het eerst sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon wordt herzien. Veel van de voorgestelde wijzigingen consolideren de huidige praktijk of houden verbeteringen in. De Commissie is het echter met een aantal van de wijzigingen niet eens en/of wil commentaar geven op bepaalde aspecten (zie hieronder).

OVERWEGING 5 - AANBEVELINGEN BETREFFENDE DE UITVOERING VAN RECHTERLIJKE UITSPRAKEN

Luidens overweging 5 van de ontwerpverordening kan “de ombudsman [als hij] van oordeel is dat een instelling, orgaan of instantie van de Unie niet op de juiste wijze uitvoering geeft aan een rechterlijke uitspraak, [...] aanbevelingen doen.”

De Commissie is het om de navolgende redenen niet met dit voorstel eens.

- (1) De EU-Verdragen bevatten geen rechtsgrondslag voor de beoordeling van de uitvoering van een rechterlijke uitspraak door de Europese ombudsman. De Verdragen bevatten een uitgebreid stelsel van rechtsmiddelen om ervoor te zorgen dat de instellingen de gerechtelijke uitspraken correct uitvoeren. Meer in het bijzonder bepaalt artikel 266 VWEU dat “[d]e instelling [...] welker handeling nietig is verklaard of welker nalatigheid strijdig met de Verdragen is verklaard, is gehouden de maatregelen te nemen welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie.” De instellingen stellen alles in het werk om te voldoen aan deze verplichting, die een hoeksteen van het rechtssysteem van de Unie vormt. De Commissie herinnert eraan dat indien de betrokken partij niet tevreden is met de genomen maatregelen, zij beroep kan instellen krachtens artikel 263 VWEU, en dat indien de instelling nalaat te handelen, de betrokken partij onder bepaalde voorwaarden kan handelen overeenkomstig artikel 265 VWEU. Bovendien kan deze partij overeenkomstig artikel 340 VWEU een vordering tot schadevergoeding indienen. Hoewel de ombudsman bij de beoordeling van de activiteiten van een instelling in de loop van een onderzoek rekening kan houden met een arrest van het Hof van Justitie, valt de beoordeling van de uitvoering van uitspraken van het Hof als zodanig dus buiten zijn mandaat.
- (2) De overweging is niet verenigbaar met artikel 228, lid 1, tweede alinea, VWEU, dat bepaalt dat de ombudsman onderzoeken verricht “behalve wanneer de vermeende

feiten het voorwerp van een gerechtelijke procedure uitmaken of hebben uitgemaakt”. Zoals het Hof heeft verklaard, biedt het Verdrag, door de instelling van de ombudsman, burgers naast het beroep bij de Unierechter een alternatieve weg om hun belangen te verdedigen, en het is duidelijk dat de twee rechtsmiddelen niet tegelijkertijd kunnen worden aangewend¹. Deze situatie komt tot uitdrukking in artikel 1, lid 3, van het huidige statuut, waarin duidelijk wordt gesteld dat „[d]e ombudsman [...] niet [mag] interveniëren in een procedure voor de rechter en evenmin de gegrondheid van een rechterlijke beslissing in twijfel [mag] trekken”, en komt, nauwkeuriger geformuleerd, terug in het voorgestelde statuut, met de toevoeging dat de ombudsman de bevoegdheid van een rechterlijke instantie om een uitspraak te doen, niet ter discussie mag stellen. Om de instellingen aanbevelingen te doen met betrekking tot de follow-up van een specifieke uitspraak, zou de ombudsman de uitspraak moeten interpreteren. Dat is echter de bevoegdheid van het Hof. In geval van moeilijkheden aangaande de betekenis en de strekking van een arrest, heeft het Hof van Justitie tot taak dit uit te leggen, op verzoek van een der partijen of van een instelling van de Unie die haar belang ter zake aannemelijk maakt (artikel 43 van Protocol nr. 3 betreffende het statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie).

- (3) Volgens artikel 228, lid 1, VWEU is de ombudsman niet bevoegd om onderzoek te verrichten naar gevallen van wanbeheer in verband met het Hof van Justitie “bij de uitoefening van zijn gerechtelijke taak”. De voorgestelde overweging zou in zekere zin dit verbod achteraf omzeilen door de ombudsman in staat te stellen uitspraken te interpreteren en commentaar te leveren op de uitvoering ervan, terwijl dit de exclusieve bevoegdheid van de gerechten is.

ARTIKEL 2, LID 2 – NALEVING VAN DE REGELS INZAKE GEGEVENSBESCHERMING

Artikel 2, lid 2, verplicht de ombudsman om de instellingen, instanties of organen van de Unie in kennis te stellen van klachten, met inachtneming van de bepalingen van de EU op het gebied van gegevensbescherming.

De Commissie is het eens met dit voorstel, aangezien dit terecht benadrukt dat voor de ombudsman ook de EU-regels inzake gegevensbescherming gelden.

ARTIKEL 2, LID 4 – VERLENGING VAN DE TERMIJN VOOR HET INDIENEN VAN EEN KLACHT

Artikel 2, lid 4, bepaalt het volgende: “De klacht moet zijn ingediend binnen drie jaar na de datum waarop de klager in kennis is gesteld van de feiten die aan de klacht ten grondslag liggen. Voorafgaand aan de klacht moeten de passende administratieve stappen bij de betrokken instellingen, organen en instanties zijn ondernomen.”

De Commissie is het om de volgende reden niet met dit voorstel eens.

De huidige periode van twee jaar lijkt geen problemen te hebben opgeleverd en er is geen concrete rechtvaardiging om deze periode met nog een jaar te verlengen. Hoe meer tijd er verstrijkt, des te moeilijker het bovendien voor de overheidsinstanties is om het probleem op te lossen dat aan de orde is gesteld. Het voorstel is derhalve in het belang van noch de overheid noch de burgers.

¹ Zaak T-209/00 *Lamberts/Europese Ombudsman*, EU:T:2002:94, punten 65 en 66, zoals bevestigd door het Hof in hogere voorziening in zaak C-234/02 P, EU:C:2004:174.

ARTIKEL 3, LID 8 – VERLENGING VAN DE TERMIJN VOOR HET DOEN TOEKOMEN VAN HET STANDPUNT VAN DE COMMISSIE

Artikel 3, lid 8, luidt als volgt: “Wanneer na onderzoek wordt geconstateerd dat er sprake is van wanbeheer, stelt de ombudsman de betrokken instelling of instantie of het betrokken orgaan hiervan in kennis en doet de ombudsman, waar passend, aanbevelingen. De betrokken instelling of instantie of het betrokken orgaan doet de ombudsman binnen een termijn van drie maanden een gedetailleerd standpunt toekomen. De ombudsman kan deze termijn op een met redenen omkleed verzoek van de betrokken instelling of instantie of het betrokken orgaan met maximaal twee maanden verlengen. Wanneer de betrokken instelling of instantie of het betrokken orgaan nalaat om de ombudsman binnen drie maanden of binnen de verlengde termijn een standpunt te doen toekomen, kan de ombudsman het onderzoek zonder dat standpunt afsluiten.”

De Commissie is het eens met dit voorstel, aangezien het de bestaande praktijk weerspiegelt:

- Wanneer de ombudsman in het kader van een besluit inzake wanbeheer een aanbeveling doet, moet de Commissie overeenkomstig de huidige regel binnen drie maanden antwoorden. In theorie kan geen verlenging worden geboden, maar in de praktijk kunnen op verzoek van de Commissie doorgaans twee verlengingen van één maand worden verkregen. De voorgestelde tekst weerspiegelt deze praktijk.
- De bepaling dat een verlenging van de termijn moet zijn gebaseerd op een met redenen omkleed verzoek en dat indien geen standpunt kenbaar wordt gemaakt, de ombudsman het onderzoek zonder een dergelijk standpunt kan afsluiten, weerspiegelt eveneens de bestaande praktijk.

NIEUWE BEPALINGEN OVER GEVALLEN VAN (MORELE EN SEKSUELE) INTIMIDATIE

- Artikel 14, eerste alinea, luidt als volgt: “De ombudsman beoordeelt de bestaande procedures ter voorkoming van eender welke vorm van intimidatie binnen de instellingen, organen en instanties van de Unie, alsmede de mechanismen ter bestraffing van degenen die verantwoordelijk zijn voor intimidatie. De ombudsman stelt passende conclusies op over de vraag of deze procedures stroken met de beginselen van evenredigheid, geschiktheid en daadkrachtig optreden, en of zij de slachtoffers doeltreffende bescherming en ondersteuning bieden.”
- Artikel 14, tweede alinea, luidt als volgt: “De ombudsman onderzoekt tijdig of de instellingen, organen en instanties van de Unie gevallen van intimidatie van welke vorm en aard dan ook op passende wijze behandelen door de procedures inzake de behandeling van klachten op dat gebied op de juiste wijze toe te passen. De ombudsman stelt hierover passende conclusies op.”
- Artikel 14, eerste alinea, luidt als volgt: “De ombudsman benoemt binnen het secretariaat een persoon of wijst binnen het secretariaat een structuur aan met deskundigheid op het gebied van intimidatie, die in staat is om tijdig te beoordelen of gevallen van intimidatie van welke vorm en aard dan ook, waaronder seksuele intimidatie, binnen de instellingen, organen en instanties van de Unie op passende wijze worden behandeld, en die, waar passend, de ambtenaren en andere personeelsleden ervan advies kan verstrekken.”

De Commissie is het om de volgende redenen niet met dit voorstel eens.

- (1) De ombudsman beschikt reeds over een aantal van de beoogde bevoegdheden:

- De ombudsman kan reeds op basis van klachten of op eigen initiatief onderzoeken uitvoeren. Dit is voldoende om gevallen van wanbeheer op eender welk terrein, met inbegrip van intimidatie, aan te pakken. Het is dus niet nodig expliciete bepalingen over intimidatie in het statuut van de ombudsman te introduceren. Bovendien is er geen rechtsgrondslag voor de invoering van specifieke bepalingen inzake intimidatie in het statuut van de ombudsman, aangezien noch artikel 228 VWEU, noch het Statuut van de ambtenaren van de EU (artikel 12 bis) voorziet in een specifieke bevoegdheid van de ombudsman op dit gebied. Indien de wetgever de ombudsman dergelijke bevoegdheden had willen geven, dan had hij deze wel in het Statuut van de ambtenaren opgenomen.
- (2) Het Statuut van de ambtenaren bevat al bepalingen over intimidatie en de gevolgen daarvan en zowel het Statuut van de ambtenaren als de relevante jurisprudentie waarin het concept wordt gedefinieerd, moet in aanmerking worden genomen:
- De tekst voorziet in een beoordeling van de “mechanismen ter bestraffing van degenen die verantwoordelijk zijn voor intimidatie”. Krachtens artikel 86 van het Statuut van de ambtenaren kunnen deze aangelegenheden het voorwerp vormen van tuchtprocedures overeenkomstig bijlage IX bij het Statuut van de ambtenaren. Aangezien de instellingen gehouden zijn de procedures als bedoeld in het Statuut van de ambtenaren te volgen, is het niet duidelijk waarop de beoordeling van de ombudsman zich dan zou moeten richten. Zelfs indien de ombudsman zou concluderen dat de mechanismen ontoereikend waren, zou dit geen wanbeheer inhouden, aangezien de instellingen slechts een wetgevingshandeling zouden naleven.
 - Het voorstel houdt geen rekening met de juridische aspecten in verband met artikel 12 van het t zoals de overvloedige rechtspraak over de definitie van intimidatie. Wanneer geconcludeerd wordt dat er sprake van intimidatie is, heeft dat aanzienlijke gevolgen voor de klager en degene die zich aan intimidatie schuldig heeft gemaakt. Een dergelijke conclusie moet worden neergelegd in een besluit dat vatbaar is voor rechterlijke toetsing; een aanbeveling kan niet juridisch worden getoetst en is niet juridisch afdwingbaar.
- (3) Gezien de bestaande bepalingen bestaat het risico op dubbel werk en neveneffecten:
- Binnen de Commissie kan het Bureau voor onderzoek en disciplinaire zaken van de Commissie (IDOC), vooropgesteld dat er *prima facie* bewijs (“een begin van bewijs”) is, een administratief onderzoek instellen naar de beschuldigingen van intimidatie. De andere instellingen hebben soortgelijke procedures. In zijn huidige formulering sluit de bepaling niet uit dat dubbel werk wordt verricht, temeer omdat het voorgestelde artikel 2, lid 8, niet vereist dat een verzoek of een klacht in het kader van het Statuut van de ambtenaren wordt ingediend. Het voorstel zou derhalve tot een duplicatie van bestaande structuren binnen de instellingen leiden (zie met name het procedurehandboek van de Commissie en de rol van “*vertrouwenspersonen*”). Ook de uitvoerende agentschappen verwijzen, via een overeenkomst op dienstniveau tussen hen en het directoraat-

generaal Personele Middelen, iedere zaak betreffende intimidatie naar het IDOC.

- Bovendien zou de voorgestelde wijziging een negatief neveneffect kunnen hebben doordat personeel de toegang wordt ontnomen tot rechtsmiddelen uit hoofde van het Statuut van de ambtenaren. Indien zij ervoor zouden kiezen om een klacht bij de ombudsman in te dienen, zouden zij zich ingevolge artikel 91, lid 2, van het Statuut van de ambtenaren niet tot het Hof kunnen wenden. Artikel 270 VWEU bepaalt immers dat “[h]et Hof van Justitie van de Europese Unie [...] bevoegd [is] uitspraak te doen in elk geschil tussen de Unie en haar personeelsleden, binnen de grenzen en onder de voorwaarden vastgesteld door het statuut van de ambtenaren van de Unie en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Unie”.
- (4) Sommige van deze bepalingen zien niet op de bevoegdheden van de ombudsman.
- Artikel 228, lid 1, VWEU bepaalt dat de ombudsman de bevoegdheid heeft mogelijke “gevallen van wanbeheer bij het optreden van de instellingen, organen of instanties van de Unie” te onderzoeken. Indien een instelling in strijd met de toepasselijke administratieve voorschriften heeft gehandeld (of heeft nagelaten te handelen), kan dit wanbeheer inhouden en dus onder de bevoegdheid van de ombudsman vallen. Dit is echter alleen het geval wanneer de gestelde feiten aan een instelling zijn toe te rekenen, hetzij omdat haar handelwijze deze omstandigheden teweeg heeft gebracht, hetzij omdat zij heeft nagelaten ter zake op te treden. Dit stemt overeen met het huidige artikel 2, lid 4, van het statuut van de ombudsman, waarvan de tekst op dit punt in het voorstel hetzelfde blijft en dat bepaalt dat burgers, alvorens zich tot de ombudsman te wenden, contact moeten hebben opgenomen met de instellingen over hetzelfde onderwerp en een antwoord moeten hebben ontvangen waarmee zij het niet eens zijn of geen antwoord hebben ontvangen binnen een redelijke termijn.
 - Het mandaat van de ombudsman gaat niet zover dat deze beleid en procedures in het algemeen permanent mag beoordelen. De ombudsman is geen orgaan voor permanente controle van of permanent toezicht op een specifieke activiteit van de instellingen. De ombudsman heeft horizontale bevoegdheden op alle gebieden waar wanbeheer wordt vastgesteld.
 - Bij het mandaat en de rol van de ombudsman als vastgelegd in artikel 228, lid 1, VWEU gaat het om een algemeen mandaat en niet om een mandaat dat specifiek op bepaalde rechtsgebieden als intimidatie is gericht. Dit mandaat bestaat in het onderzoeken van gevallen van wanbeheer en bijgevolg het onderzoeken van klachten en het uitvoeren van onderzoeken. Het strekt zich niet uit tot het verstrekken van advies aan personeelsleden van andere instellingen. Het verstrekken van advies over een specifieke zaak zou afbreuk doen aan de onpartijdigheid van de ombudsman, waardoor hij minder goed in staat zou zijn de situatie onpartijdig te blijven benaderen. Indien de ombudsman advies zou hebben gegeven aan een personeelslid in een zaak die vervolgens door middel van een klacht naar

hem zou worden doorverwezen, zou de ombudsman met een belangenconflict te maken kunnen krijgen.

- Het voorstel zou verwachtingen kunnen wekken waaraan de ombudsman niet zou kunnen voldoen, aangezien alleen de betrokken instelling doeltreffend actie kan ondernemen in het kader van de procedures die zijn vastgesteld in Statuut van de ambtenaren, dat de rechten en verplichtingen van personeelsleden bevat.

(5) Er is een algemeen probleem qua methode en procedure:

- Het is moeilijk in te zien hoe de ombudsman van alle gevallen van intimidatie op de hoogte zou kunnen zijn wanneer deze niet via een klacht onder zijn aandacht worden gebracht. In zijn huidige formulering lijkt de bepaling te impliceren dat de ombudsman (eventueel op eigen initiatief) alle gevallen van intimidatie (d.w.z. niet alleen gevallen van seksuele intimidatie) die door een EU-instelling worden behandeld, *tijdig* moet beoordelen.
- De ombudsman mag alleen aanbevelingen doen op basis van onderzoek, na de instelling in de gelegenheid te hebben gesteld om opmerkingen in te dienen. Aanbevelingen of conclusies buiten die procedures om zouden voorbij gaan aan het recht van de instelling haar standpunt kenbaar te maken en op onvolledige informatie zijn gebaseerd.

(6) Een aantal andere bepalingen is onduidelijk:

- verwijst artikel 14, tweede alinea, naar alle gevallen of alleen naar de gevallen die door de instellingen worden behandeld?
- wat wordt bedoeld met “*conclusies*” (artikel 14, eerste alinea)?
- wat wordt bedoeld met het beginsel van “*geschiktheid*” en met name dat van “*daadkrachtig optreden*” (artikel 14, eerste alinea)?

NIEUWE BEPALINGEN INZAKE GEVALLEN VAN SEKSUELE INTIMIDATIE

- Artikel 2, lid 8, bepaalt het volgende: “Met de uitzondering van klachten die verband houden met seksuele intimidatie, mogen enkel klachten worden ingediend over de arbeidsverhoudingen tussen de instellingen, organen en instanties van de Unie en hun ambtenaren en andere personeelsleden, indien alle mogelijkheden tot het indienen van interne administratieve verzoeken en klachten, met name de procedures bedoeld in artikel 90 van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Unie, vervat in Verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 259/68 van de Raad² (“het Statuut”), door de betrokkene zijn uitgeput en nadat de termijnen voor beantwoording door de betrokken instelling of instantie of het betrokken orgaan zijn verstreken.”
- Zoals hiervoor opgemerkt, bepaalt artikel 14, derde alinea, het volgende: “De ombudsman benoemt binnen het secretariaat een persoon of wijst binnen het secretariaat een structuur aan met deskundigheid op het gebied van intimidatie, die in staat is om tijdig te beoordelen of gevallen van intimidatie van welke vorm en aard dan ook, waaronder seksuele intimidatie, binnen de instellingen, organen en instanties

² PB L 56 van 4.3.1968, blz. 1.

van de Unie op passende wijze worden behandeld, en die, waar passend, de ambtenaren en andere personeelsleden ervan advies kan verstrekken.”

De Commissie is het niet eens met deze voorstellen en beveelt aan om “Met de uitzondering van klachten die verband houden met seksuele intimidatie” uit artikel 2, lid 8, te schrappen, om de hiernavolgende redenen:

Hoewel de bovenstaande opmerkingen met betrekking tot gevallen van intimidatie ook van toepassing zijn op seksuele intimidatie, heeft de Commissie specifieke bedenkingen bij de afzonderlijke behandeling van deze vorm van intimidatie, zoals voorgesteld in de ontwerpverordening:

- (1) De voorgestelde verordening (en met name artikel 2, lid 8) beoogt het mandaat van de ombudsman ruimer te maken dan het in de Verdragen verankerde mandaat. Wanneer deze nieuwe bepalingen zouden worden vastgesteld, zouden personeelsleden in gevallen van seksuele intimidatie niet langer overeenkomstig de geldende procedure een verzoek krachtens artikel 24 of artikel 90, lid 1, of een klacht krachtens artikel 90, lid 2, van het Statuut van de ambtenaren hoeven in te dienen alvorens zich tot de ombudsman te kunnen wenden. Het is echter duidelijk dat, indien de klager niet eerst volledig de interne procedures zou hoeven te doorlopen, de betrokken instelling niet verantwoordelijk zou kunnen worden gehouden voor het niet-nemen van passende maatregelen, aangezien zij geen kans zou hebben gekregen om de situatie op te lossen. Totdat de instelling op de hoogte is gesteld van de situatie en daarvoor geen oplossing heeft gezocht, kan seksuele intimidatie alleen aan het betrokken personeelslid worden toegerekend. De instelling kan slechts aansprakelijk worden gesteld wegens nalaten indien zij op de hoogte is gesteld van de situatie en in de gelegenheid is gesteld deze aan te pakken.
- (2) In het kader van een klacht over seksuele intimidatie moet de instelling, zoals in alle andere in het ontwerpartikel 2, lid 8, bedoelde gevallen, de gelegenheid hebben de zaak te beoordelen voordat eventueel een doorverwijzing naar de ombudsman plaatsvindt. Zoals in overweging 2 en in artikel 2, lid 1, van het voorstel tot uiting komt, is het de rol van de ombudsman om wanbeheer bij de activiteiten van de instellingen, organen en instanties van de Unie aan het licht te helpen brengen. Bijgevolg moeten de instellingen de mogelijkheid hebben om een zaak – ook als het daarbij om seksuele intimidatie gaat – te beoordelen en aan te pakken voordat de ombudsman onderzoekt of zij deze naar behoren hebben aangepakt en of er sprake is van wanbeheer.
- (3) Het voorstel houdt geen rekening met het bestaan van een breed scala aan instrumenten in het Statuut van de ambtenaren en andere door de instellingen in dit kader genomen maatregelen, zoals acties die het directoraat-generaal Personele Middelen van de Commissie uitvoert ter bestrijding van seksuele intimidatie (bijvoorbeeld Besluit C(2006) 1624/3 van de Commissie van 26 april 2006).
- (4) Hoewel de verschillen tussen morele en seksuele intimidatie duidelijk zijn, is het niet passend om daar in dit verband een onderscheid tussen te maken. Artikel 12 van het Statuut van de ambtenaren voorziet niet in een dergelijk onderscheid wat betreft de rechten en plichten van het personeel, aangezien beide vormen van intimidatie uiterst schadelijk kunnen zijn.

- (5) De punten over intimidatie (zie vorige onderdeel) zijn ook van toepassing op gevallen van seksuele intimidatie, met name waar het gaat om:
- (1) de noodzaak rekening te houden met de overvloedige jurisprudentie over de definitie van intimidatie (punt 2);
 - (2) de duplicatie van bestaande structuren (punt 3);
 - (3) advies aan personeelsleden (punt 4, tweede streepje);
 - (4) het wekken van verwachtingen (punt 4, derde streepje).
- Artikel 17 luidt als volgt: “De ombudsman stelt de uitvoeringsbepalingen van deze verordening vast. Deze moeten in overeenstemming zijn met deze verordening en ten minste bepalingen bevatten inzake:...a) procedurele rechten van de klager en de betrokken instelling of instantie of het betrokken orgaan; b) het waarborgen van de bescherming van ambtenaren of andere personeelsleden die gevallen van seksuele intimidatie of inbreuken op het Unierecht melden binnen de instellingen, organen en instanties van de Unie, in overeenstemming met artikel 22 bis van het Statuut van de ambtenaren (“klokkenluiders”); [...]”

De Commissie is het om de volgende redenen niet met dit voorstel eens.

- (1) Punt b) moet worden geschrapt omdat de ombudsman geen specifieke bevoegdheid heeft inzake seksuele intimidatie en de administratieve procedures eerst moeten worden uitgeput.
- (2) Wat de aanvullende procedurele waarborgen in het kader van klachten over seksuele intimidatie betreft, maakt het Statuut van de ambtenaren geen onderscheid tussen verschillende soorten intimidatie. Daarom moeten personeelsleden die beschuldigingen uiten over eender welke soort intimidatie – dus niet alleen seksuele intimidatie – dezelfde waarborgen worden geboden.

NIEUWE BEPALINGEN INZAKE KLOKKENLUIDERS

- Artikel 5, eerste alinea, eerste zin, luidt als volgt: “De ombudsman beoordeelt op gezette tijden de beleidsmaatregelen en de evaluaties van procedures die overeenkomstig artikel 22 bis van het Statuut van de ambtenaren binnen de betrokken instellingen, organen en agentschappen van kracht zijn (“klokkenluiders”), en formuleert, waar nodig, concrete aanbevelingen ter verbetering daarvan om de volledige bescherming van ambtenaren en andere personeelsleden die feiten melden overeenkomstig artikel 22 bis van het Statuut van de ambtenaren te waarborgen.”

De Commissie is het om de volgende reden niet met dit voorstel eens.

De ombudsman is geen orgaan dat permanent en regelmatig toezicht of controle uitoefent op specifieke activiteiten van andere instellingen. De ombudsman kan dienaangaande optreden naar aanleiding van klachten of op basis van zijn bevoegdheden om op eigen initiatief onderzoeken in te stellen, maar alleen wanneer er mogelijk sprake is van wanbeheer. Het mandaat van de ombudsman gaat niet zover dat deze beleid en procedures in het algemeen mag beoordelen.

- Artikel 5, eerste alinea, tweede zin, van de ontwerpverordening luidt als volgt: “De ombudsman kan op verzoek op vertrouwelijke wijze informatie, onpartijdig advies en deskundige begeleiding verstrekken aan ambtenaren of andere personeelsleden over de aan te nemen passende houding wanneer er sprake is van de in artikel 22 bis van het Statuut van de ambtenaren bedoelde feiten, waaronder over het toepassingsgebied van de relevante Unierechtelijke bepalingen”,

en in artikel 5, tweede alinea, wordt het volgende bepaald: “De ombudsman kan op basis van de informatie die is verstrekt door ambtenaren of andere personeelsleden die feiten melden overeenkomstig artikel 22 bis van het Statuut van de ambtenaren, die op vertrouwelijke en anonieme wijze meldingen mogen doen, **een onderzoek** instellen wanneer de beschreven feiten wanbeheer uitmaken in een instelling, orgaan of instantie van de Unie. Met het oog hierop kan van de toepasselijke bepalingen in het Statuut inzake geheimhouding worden afgeweken.”

De Commissie is het om de volgende redenen niet met dit voorstel eens.

- (1) Het mandaat van de ombudsman bestaat in het onderzoeken van gevallen van wanbeheer, niet in het verstrekken van advies aan personeelsleden van de instellingen en zeker niet wanneer dat op vertrouwelijke wijze zou gebeuren. Het verstrekken van advies over een specifieke zaak zal afbreuk doen aan de onpartijdigheid van de ombudsman, waardoor hij minder goed in staat zal zijn de situatie onpartijdig te blijven benaderen: indien de ombudsman advies heeft gegeven aan een personeelslid in een zaak en die zaak naderhand door hem wordt onderzocht, zou hij met een belangenconflict te maken kunnen krijgen.
- (2) De verwijzing naar artikel 22 bis van het Statuut van de ambtenaren strookt niet met de Verdragen. Het Statuut van de ambtenaren bevat een integraal systeem voor klokkenluiden en verplicht ambtenaren om hun instelling of OLAF te informeren. Het statuut van de ombudsman is gebaseerd op artikel 228 VWEU en kan geen wijziging brengen in de rechten en plichten van het personeel, die zijn vastgesteld krachtens een andere, op artikel 336 VWEU gebaseerde wetgevingsprocedure. Artikel 22 ter van het Statuut van de ambtenaren bepaalt dat een personeelslid de ombudsman slechts kan informeren nadat hij een van de in artikel 22 bis genoemde personen of instanties heeft geïnformeerd. Om te zorgen voor consistentie en rechtszekerheid dient derhalve alleen te worden verwezen naar artikel 22 ter, zodat het voor personeelsleden glashelder is welke procedure moet worden gevolgd.
- (3) De mogelijkheid om van de bepalingen inzake het beroepsgeheim af te wijken, moet worden geschrapt. Indien een personeelslid zich op grond van artikel 22 ter van het Statuut van de ambtenaren tot de ombudsman wendt, is het niet nodig om te vragen hem van zijn geheimhoudingsplicht te ontslaan. Wat de andere personeelsleden betreft, moet een onderzoek naar aanleiding van een klacht van een personeelslid op grond van artikel 22 ter van het Statuut van de ambtenaren volgens dezelfde regels en procedures verlopen als elk ander onderzoek van de ombudsman. Een specifieke bepaling is overbodig.

Zoals hierboven vermeld, is de Commissie het niet eens met artikel 17, onder a) en b), van de ontwerpverordening, voor zover het ook klokkenluiden omvat (zie motivering hierboven).

EXPLICIETE VERWIJZING NAAR STRATEGISCHE ONDERZOEKEN

Artikel 3, lid 2, luidt als volgt: “Onverminderd de primaire taak van de ombudsman, namelijk het afhandelen van klachten, kan de ombudsman op eigen initiatief onderzoeken instellen met een strategischer karakter, om herhaalde of zeer ernstige gevallen van wanbeheer vast te stellen, goede administratieve praktijken binnen de instellingen, organen en instanties van de Unie te bevorderen of proactief structurele aangelegenheden van openbaar belang die onder de bevoegdheid van de ombudsman vallen aan te pakken.” (zie ook overweging 7)

De Commissie is het eens met deze voorstellen, mits de ombudsman optreedt binnen de grenzen van zijn mandaat, d.w.z. alleen in geval van wanbeheer.

GESTRUCTUREERDE DIALOOG EN OPENBARE RAADPLEGINGEN

Artikel 3, lid 3, luidt als volgt: “De ombudsman kan, voordat hij aanbevelingen doet of in enig stadium daarna, een gestructureerde en regelmatige dialoog met de instellingen, organen en instanties aangaan en openbare raadplegingen organiseren. De ombudsman kan tevens de vooruitgang van de betrokken instelling of instantie of het betrokken orgaan systematisch analyseren en beoordelen en verdere aanbevelingen doen.”

De Commissie is het met dit voorstel gedeeltelijk eens:

- (1) De Commissie is eens met het beginsel van een “gestructureerde en regelmatige dialoog”, aangezien daarvan reeds sprake is. De ombudsman benadrukte in haar jaarverslag 2018 dat zij “de instellingen, agentschappen en organen van de EU erkentelijk [was] voor hun medewerking”³ en liet zich regelmatig gunstig uit over de antwoorden van de Commissie. In 2017 heeft de Commissie aan 76 % van de voorstellen voor oplossingen, aanbevelingen en suggesties van de ombudsman gevolg gegeven. De dialoog zou echter moeten plaatsvinden binnen een gezamenlijk overeengekomen en werkbaar kader.
- (2) Met de organisatie van openbare raadplegingen door de ombudsman “voordat hij aanbevelingen doet of in enig stadium daarna” kan de Commissie gedeeltelijk instemmen. Zij heeft geen bezwaar tegen het beginsel. De ombudsman kan openbare raadplegingen organiseren en beschikt over de nodige flexibiliteit om dit in voorkomend geval te doen. In de praktijk is daarvan al sprake. De ombudsman is echter geen besluitvormer, zodat de functie van dergelijke raadplegingen “voordat hij aanbevelingen doet” of zelfs “in enig stadium daarna” onduidelijk is en bij het publiek de verwachting zou kunnen wekken dat de ombudsman bevoegd is om nieuw beleid te initiëren of bestaand beleid te wijzigen. Bij het opstellen van zijn aanbevelingen kan de ombudsman geheel autonoom beoordelen of de instellingen en organen van de EU de beginselen van goed bestuur in acht nemen. Het kan nuttig zijn specifieke criteria op te stellen om te bepalen wanneer openbare raadplegingen in de lijn der verwachting liggen en voor welk doel zij gehouden kunnen worden. Bovendien moet duidelijk zijn dat in individuele gevallen openbare raadplegingen absoluut zijn uitgesloten, met name om redenen van gegevensbescherming.
- (3) De Commissie stelt voor het woord “systematisch” te schrappen. Het woord “kan” biedt de ombudsman reeds de nodige flexibiliteit om de vooruitgang te beoordelen wanneer hij dat wenst.

³ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/annual/nl/113728>

NIEUWE BEPALINGEN INZAKE DE TOEGANG TOT DOCUMENTEN

- Artikel 3, lid 4, luidt als volgt: “De instellingen, organen en instanties van de Unie verstrekken de ombudsman alle informatie waarom de ombudsman heeft verzocht en verlenen de ombudsman toegang tot de betrokken dossiers. Bij het verlenen van toegang tot gerubriceerde gegevens of documenten worden de regels inzake de verwerking van vertrouwelijke informatie van de betrokken instellingen, organen of instanties nageleefd.

De instellingen, organen of instanties die gerubriceerde gegevens of documenten verstrekken overeenkomstig de eerste alinea, stellen de ombudsman vooraf van deze rubricering in kennis.

Voor de tenuitvoerlegging van de in de eerste alinea bedoelde regels moet de ombudsman vooraf met de betrokken instellingen, organen of instanties overeenstemming bereiken over de voorwaarden voor de behandeling van gerubriceerde gegevens of documenten.

De betrokken instellingen, organen of instanties verlenen slechts toegang tot documenten van een lidstaat die op grond van een wettelijke bepaling als geheim geclassificeerd zijn, nadat de diensten van de ombudsman passende maatregelen hebben genomen en waarborgen hebben vastgesteld inzake de behandeling van documenten die een gelijkwaardig niveau van vertrouwelijkheid garanderen, in overeenstemming met artikel 9 van Verordening (EG) nr. 1049/2001 en de veiligheidsregels van de betrokken instelling of instantie of het betrokken orgaan van de Unie.” (zie ook overweging 9)

De Commissie is het om de volgende redenen niet met dit voorstel eens.

Ten eerste is de (nieuwe) laatste alinea van deze bepaling onduidelijk en heeft deze slechts betrekking op bepaalde onderdelen van artikel 9 van Verordening (EG) nr. 1049/2001. Hoewel deze nieuwe alinea spreekt van “toegang tot documenten van een lidstaat die [...] als geheim geclassificeerd zijn,” ontbreken daarin naar het blijkt verschillende elementen van artikel 9, waarin het navolgende staat: “Gevoelige documenten zijn documenten die afkomstig zijn van de instellingen of van de agentschappen hiervan, van lidstaten, van derde landen of van internationale organisaties, en die op grond van de regels van de betrokken instelling ter bescherming van wezenlijke belangen van de Europese Unie, of van één of meer van haar lidstaten, op de gebieden van artikel 4, lid 1, onder a) – in het bijzonder openbare veiligheid –, defensie en militaire aangelegenheden, als “TRÈS SECRET/TOP SECRET”, “SECRET” of “CONFIDENTIEL” zijn gerubriceerd.”

Ten tweede moeten dergelijke maatregelen op de behandeling van alle gerubriceerde documenten van toepassing zijn. Het is dus niet duidelijk waarom deze bepaling regelingen betreft die alleen voor geheime documenten moeten worden ingevoerd. Artikel 9, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 bepaalt dat “[g]evoelige documenten [...] uitsluitend na instemming van de oorspronkelijke verstrekker in het register [worden] vermeld of vrijgegeven.”. Het is niet duidelijk waarom alleen de lidstaten worden genoemd en andere oorspronkelijke verstrekkers, bijvoorbeeld niet-EU-landen en internationale organisaties, niet.

Ten slotte is het niet duidelijk of de bepaling betrekking heeft op de toegang van het publiek tot dergelijke documenten of op de toezending daarvan aan de ombudsman.

De Commissie stelt voor de eerste alinea van artikel 3, lid 4, de volgende alternatieve tekst voor:

“De betrokken instellingen, organen of instanties verstrekken de ombudsman hun gerubriceerde documenten of de gerubriceerde documenten van een lidstaat, van derde landen of van internationale organisaties, slechts nadat de diensten van de ombudsman passende maatregelen hebben genomen en waarborgen hebben vastgesteld inzake de behandeling van gerubriceerde documenten, in overeenstemming met artikel 9 van Verordening (EG) nr. 1049/2001 en de veiligheidsregels van de betrokken instelling of instantie of het betrokken orgaan van de Unie.”

- Voorts stelt de Commissie voor het huidige artikel 4, lid 8, van de uitvoeringsbepalingen bij het statuut van de ombudsman rechtstreeks in de tekst van het statuut op te nemen aan het einde van de tweede alinea van artikel 3, lid 4, teneinde te zorgen voor een correcte identificatie en behandeling van vertrouwelijke informatie.

De Commissie stelt de volgende tekst voor:

“Wanneer een instelling of lidstaat informatie of documenten aan de ombudsman verstrekt, geeft de instelling of lidstaat daarbij duidelijk aan welke informatie de instelling of lidstaat als vertrouwelijk beschouwt. De ombudsman maakt deze vertrouwelijke informatie noch aan de klager noch aan het publiek bekend zonder voorafgaande toestemming van de betrokken instelling of lidstaat.”

- Artikel 4 luidt als volgt: “De ombudsman en het personeel van de ombudsman behandelen verzoeken om toegang van het publiek tot andere documenten dan die bedoeld in artikel 6, lid 1 overeenkomstig de in Verordening (EG) nr. 1049/2001 gestelde voorwaarden en beperkingen.

Met betrekking tot klachten over het recht op toegang van het publiek tot door een instelling, een orgaan of een instantie van de Unie opgestelde of ontvangen documenten, doet de ombudsman na een gedegen analyse en alle noodzakelijke afwegingen een aanbeveling inzake de toegang tot die documenten. De betrokken instelling of instantie of het betrokken orgaan reageert binnen de in Verordening (EG) nr. 1049/2001 vastgestelde termijnen. Indien de betrokken instelling of instantie of het betrokken orgaan geen gevolg geeft aan de aanbeveling van de ombudsman om toegang te verschaffen tot documenten, dient deze entiteit haar weigering naar behoren te motiveren. In dat geval stelt de ombudsman de klager op de hoogte van de beschikbare rechtsmiddelen, waaronder de procedures om de zaak voor te leggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.”

De Commissie is het om de volgende redenen niet met dit voorstel eens.

(1) Wat de procedure betreft:

- het voorstel houdt in dat de betrokken instelling zou moeten reageren op de aanbeveling van de ombudsman. Een aanbeveling van een ombudsman is echter niet gelijkwaardig aan een nieuw verzoek om toegang, kan dat ook niet zijn en kan ook niet als zodanig worden behandeld;
- bovendien zou, indien de instelling weigert gevolg te geven aan de aanbeveling, zij blijkbaar verplicht zijn een besluit te nemen, hetgeen de verzoeker een nieuwe mogelijkheid zou bieden om een zaak aanhangig te maken bij de rechterlijke instanties van de Unie. Dit is niet verenigbaar

met artikel 228, lid 1, tweede alinea, VWEU (“Indien de ombudsman een geval van wanbeheer heeft vastgesteld, legt hij de zaak voor aan de betrokken instelling, het betrokken orgaan of de betrokken instantie die over een termijn van drie maanden beschikt om hem haar standpunt mee te delen. De ombudsman doet vervolgens een verslag aan het Europees Parlement en aan de betrokken instelling toekomen. De persoon die de klacht heeft ingediend wordt op de hoogte gebracht van het resultaat van dit onderzoek.”) Het is evenmin in overeenstemming met artikel 2, lid 6, van het statuut van de ombudsman, dat bepaalt dat een bij de ombudsman ingediende klacht de voor een beroep op de rechter vastgestelde termijnen niet schorst.

(2) Wat de inhoud betreft:

- Het voorstel bepaalt het volgende: “Met betrekking tot klachten over het recht op toegang van het publiek tot door een instelling [...] van de Unie opgestelde of ontvangen documenten, doet de ombudsman na een gedegen analyse en alle noodzakelijke afwegingen een aanbeveling inzake de toegang tot die documenten.” Het is niet duidelijk of dit betekent dat:
- indien de Commissie niet in staat is een verzoek binnen de wettelijke termijnen te behandelen, de ombudsman uitsluitend een aanbeveling over die procedurele onregelmatigheid mag doen, of dat
- de ombudsman zijn eigen beoordeling van de gegrondheid van het verzoek om toegang zal mogen maken terwijl de Commissie het confirmatieve verzoek nog beoordeelt.

De tweede interpretatie zou niet aanvaardbaar zijn – zolang er geen confirmatief besluit is genomen, kan er geen sprake zijn van wanbeheer ten gronde;

- het voorstel voorziet in de mogelijkheid voor de ombudsman om de klager op de hoogte te stellen van de “rechtsmiddelen, waaronder [gerechtelijke] procedures” die openstaan, indien de instelling “geen gevolg geeft aan de aanbeveling”. Dit zou aanbevelingen bindend maken en nieuwe termijnen voor de invoering van gerechtelijke stappen doen ontstaan, wat niet mogelijk is, aangezien de ombudsman, zoals hierboven vermeld, de burger een alternatief biedt voor een procedure voor een rechterlijke instantie van de Unie, en beide rechtsmiddelen niet tegelijkertijd kunnen worden ingesteld.

De Commissie stelt de volgende alternatieve tekst voor artikel 4 voor:

“De ombudsman en het personeel van de ombudsman behandelen verzoeken om toegang van het publiek tot andere documenten dan die bedoeld in artikel 6, lid 1, overeenkomstig de voorwaarden en beperkingen die zijn gesteld in Verordening (EG) nr. 1049/2001, zoals aangevuld door Verordening (EG) nr. 1367/2006, voor zover het om milieu-informatie gaat⁴.

⁴ Verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (PB L 264 van 25.9.2006, blz. 13).

Met betrekking tot klachten over het recht op toegang van het publiek tot door een instelling, een orgaan of een instantie van de Unie opgestelde of ontvangen documenten, concludeert de ombudsman na een gedegen analyse en alle noodzakelijke afwegingen of er reden is om aan te nemen dat er sprake van wanbeheer is. Indien er daartoe geen reden bestaat, sluit hij het dossier en stelt hij de instelling, het orgaan of de instantie daarvan in kennis. Wanneer er wel reden is om aan te nemen dat er sprake is van wanbeheer, stelt hij de instelling, het orgaan of de instantie in kwestie in kennis van de bevindingen die een vermoeden van wanbeheer ondersteunen, waarbij hij de instelling de mogelijkheid geeft om hierover opmerkingen te maken. Indien de ombudsman, rekening houdend met de opmerkingen van de instelling, het orgaan of de instantie in kwestie, vaststelt dat er sprake is geweest van wanbeheer, stelt hij de instelling, het orgaan of de instantie in kwestie hiervan in kennis en doet in voorkomend geval een aanbeveling. Na deze kennisgeving doet de instelling, het orgaan of de instantie orgaan in kwestie de ombudsman binnen een termijn van drie maanden een gedetailleerd standpunt toekomen.”

De redenering achter dit alternatieve voorstel is dat de ombudsman niet zou mogen concluderen dat er sprake is van wanbeheer zonder de instelling in de gelegenheid te stellen opmerkingen te maken over zijn bevindingen.

De zin “De betrokken instelling of instantie of het betrokken orgaan reageert binnen de in Verordening (EG) nr. 1049/2001 vastgestelde termijnen” dient te worden geschrapt. Deze termijnen gelden alleen voor de antwoorden aan de verzoeker. Er is geen rechtsgrondslag om ze ook te laten gelden voor het antwoord van de instelling aan de ombudsman. Bovendien lijken zij onevenredig en onevenwichtig te zijn. Alvorens de ombudsman, in aansluiting op diens aanbeveling, te antwoorden, moet de instelling deze aanbeveling analyseren. De ombudsman zou daarentegen niet gebonden zijn aan enige termijn en pas een aanbeveling doen uitgaan “na een gedegen analyse en alle noodzakelijke afwegingen”.

Het is belangrijk om ook verzoeken om toegang tot milieu-informatie die worden bedoeld in de eerste pijler van het Verdrag van Aarhus en die in de rechtsorde van de EU zijn opgenomen bij Verordening (EG) nr. 1367/2006, te vermelden. Het begrip milieu-informatie wordt omschreven in artikel 2, lid 1, onder d). Ofschoon in artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1367/2006 wordt bepaald dat Verordening (EG) nr. 1049/2001 van toepassing is op elk verzoek om milieu-informatie, zijn de regels toch niet volledig identiek, onder andere vanwege artikel 6. Het moet daarom worden toegevoegd aan de verwijzing naar Verordening (EG) nr. 1049/2001.

- Tot slot stelt de Commissie voor het huidige artikel 9, lid 4, van de uitvoeringsbepalingen van de ombudsman rechtstreeks in de tekst van het statuut op te nemen aan het einde van de vierde alinea van artikel 3, lid 4, teneinde de gang van zaken omtrent het bewaren van informatie door de ombudsman te verduidelijken.

De Commissie stelt de volgende tekst voor:

“Documenten die tijdens een onderzoek van een instelling, instantie of orgaan of van een lidstaat zijn verkregen en die door die instelling of lidstaat als vertrouwelijk zijn aangemerkt, worden door de ombudsman slechts bewaard voor de duur van het onderzoek. De ombudsman kan een instelling, instantie of orgaan of een lidstaat verzoeken dergelijke documenten nog gedurende ten minste vijf jaar te bewaren na ervan in kennis te zijn gesteld dat de ombudsman de documenten niet langer bewaart.”

UITBREIDING VAN DE REIKWIJDTE VAN DE GETUIGENISSEN VAN AMBTENAREN EN ANDERE PERSONEELSLEDEN VAN DE EU

Artikel 3, lid 4, laatste alinea, luidt als volgt: “Ambtenaren en andere personeelsleden van de instellingen, organen en instanties van de Unie leggen op verzoek van de ombudsman een getuigenis af over feiten die verband houden met een lopend onderzoek van de ombudsman. Zij spreken namens hun instelling, orgaan of instantie. Zij blijven gebonden aan de verplichtingen die voortvloeien uit de regels waaraan zij onderworpen zijn. Als zij gebonden zijn door het beroepsgeheim, wordt dit beroepsgeheim niet geacht ook informatie te omvatten die van belang is in verband met klachten of onderzoeken naar intimidatie of wanbeheer.”

De Commissie is het om de volgende redenen niet met dit voorstel eens.

- (1) Het rechtskader voor de openbaarmaking van informatie door personeelsleden aan de ombudsman moet worden verduidelijkt:

In de voorgestelde bepaling is sprake van een door personeelsleden van instellingen, organen, bureaus of agentschappen van de Unie bij de ombudsman af te leggen “getuigenis”. In dit verband dient erop te worden gewezen dat artikel 19 van het Statuut van de ambtenaren, dat bepaalt dat personeelsleden alleen als getuige mogen optreden na een voorafgaande formele machtiging van hun tot aanstelling bevoegd gezag, alleen betrekking heeft op het meedelen van informatie in een gerechtelijke procedure. Aangezien een onderzoek van de ombudsman geen gerechtelijke procedure is, kan artikel 19 niet van toepassing zijn op het afleggen van een getuigenis bij de ombudsman.

De “getuigenis” waarnaar in de voorgestelde bepaling wordt verwezen, moet dus worden omschreven als “het meedelen van informatie”, dat binnen de werkingssfeer van artikel 17, lid 1, van het Statuut van de ambtenaren valt. Volgens laatstgenoemde bepaling is het “de ambtenaar verboden informatie waarvan hij in zijn ambt kennis heeft genomen, aan onbevoegden mede te delen, tenzij die informatie reeds openbaar of voor het publiek toegankelijk is gemaakt.” Alvorens informatie mee te delen, onder meer in de vorm van een getuigenis bij de ombudsman, moeten personeelsleden dus de instemming hebben van hun hiërarchieke meerderen.

- (2) Het feit dat personeelsleden niet kunnen worden opgeroepen om te getuigen op persoonlijke titel, moet worden verduidelijkt:

Door te verwijzen naar de verplichting van personeelsleden om “een getuigenis af [te leggen] over feiten die verband houden met een lopend onderzoek”, wekt de huidige formulering van de voorgestelde bepaling de indruk dat personeelsleden kunnen worden verplicht om op persoonlijke titel bij de ombudsman te getuigen en de ombudsman hun versie van gebeurtenissen te verstrekken. Het verzoeken om individuele getuigenissen valt echter niet onder het mandaat van de ombudsman. De ombudsman houdt zich namelijk bezig met wanbeheer door instellingen en is, met name in gevallen van intimidatie, niet bevoegd om individueel feitenonderzoek te verrichten. Alleen de verantwoordelijke instelling en, indien nodig, het Hof van Justitie van de EU worden belast met het horen van getuigen en het vaststellen van de feiten.

De tweede zin van de voorgestelde bepaling bepaalt reeds dat personeelsleden “spreken namens hun instelling, orgaan of instantie”. Om iedere dubbelzinnigheid te vermijden, moet elke verwijzing naar het door een personeelslid afleggen van een “getuigenis over de feiten” worden geschrapt.

- (3) Het beroepsgeheim dient altijd van toepassing te zijn:

De laatste zin van de voorgestelde bepaling suggereert dat het in artikel 17, lid 1, van het Statuut van de ambtenaren neergelegde beroepsgeheim niet van toepassing is wanneer personeelsleden in het kader van een onderzoek door de ombudsman worden gehoord. Deze zin moet worden geschrapt, aangezien artikel 17, lid 1, van het Statuut van de ambtenaren van toepassing is in alle omstandigheden, ook wanneer personeelsleden informatie openbaar maken tijdens een onderzoek van de ombudsman. De enige uitzonderingen waarin het Statuut van de ambtenaren voorziet, betreffen gevallen waarin personeelsleden informatie openbaar maken tijdens gerechtelijke procedures (artikel 19) of als klokkenluider (artikelen 22 bis en 22 ter).

NIEUWE BEPALING INZAKE BELANGENCONFLICTEN

Artikel 3, lid 5, bepaalt het volgende: “De ombudsman onderzoekt op gezette tijden de procedures in verband met het administratieve optreden van de instellingen, organen en instanties van de Unie en beoordeelt of deze volstaan om belangenconflicten doeltreffend te voorkomen, onpartijdigheid te waarborgen en de volledige eerbiediging van het recht op behoorlijk bestuur te waarborgen. De ombudsman kan op alle niveaus mogelijkerwijs tot wanbeheer leidende belangenconflicten vaststellen en beoordelen, in welk geval de ombudsman specifieke conclusies opstelt en het Parlement in kennis stelt van de daaromtrent gedane bevindingen.”

De Commissie is het om de volgende redenen niet met dit voorstel eens.

- (1) De ombudsman is geen orgaan dat specifieke activiteiten van andere instellingen of gebieden waar deze actief zijn permanent controleert of aan toezicht onderwerpt. De ombudsman kan dienaangaande optreden op basis van zijn bevoegdheden om naar aanleiding van klachten of op eigen initiatief onderzoeken in te stellen, maar alleen wanneer er mogelijk sprake is van wanbeheer. Het mandaat van de Ombudsman gaat niet zo ver dat hij beleid en procedures in het algemeen mag beoordelen.
- (2) De Commissie acht het woord “conclusies” onduidelijk. Het lijkt de ombudsman de bevoegdheid te geven ook buiten het kader van een onderzoek conclusies te trekken, met bijvoorbeeld als gevolg dat de instelling haar standpunt niet kenbaar zou kunnen maken. Dit is niet verenigbaar met artikel 228, lid 1, tweede streepje, VWEU.

SPECIALE VERSLAGEN AAN HET EUROPEES PARLEMENT

Artikel 3, lid 9, bepaalt het volgende: “De ombudsman zendt vervolgens een verslag aan de betrokken instelling of instantie of het betrokken orgaan en, met name wanneer de aard of de omvang van het wanbeheer dat is geconstateerd zulks vereist, aan het Europees Parlement. De ombudsman kan in het verslag aanbevelingen doen. De klager wordt door de ombudsman in kennis gesteld van het resultaat van het onderzoek, van het standpunt van de betrokken instelling of instantie of het betrokken orgaan, alsmede van de eventuele aanbevelingen in het verslag van de ombudsman.”

De Commissie is het om de volgende redenen met dit voorstel eens.

De ombudsman had altijd al het recht om “speciale verslagen” in te dienen bij het Europees Parlement, naast de jaarverslagen over zijn activiteiten. Hij brengt alleen speciale verslagen uit in zeer uitzonderlijke en gevoelige kwesties, wanneer hij van mening is dat de omvang van het wanbeheer bijzonder ernstig is. Gemiddeld dient de ombudsman één speciaal verslag per jaar in. Het laatste verslag inzake de Commissie dateert van 2012 en had betrekking op de

uitbreiding van de luchthaven van Wenen. De voorgestelde formulering is beter dan de huidige tekst, met name omdat voorbeelden worden genoemd van gevallen waarin het indienen van speciale verslagen noodzakelijk is, waardoor deze bepaling waarschijnlijk eerder in acht zal worden genomen.

UITBREIDING VAN DE MOGELIJKHEDEN OM VOOR HET EUROPEES PARLEMENT TE VERSCHIJNEN

Artikel 3, lid 10, luidt als volgt: “Indien passend kan de ombudsman in verband met een onderzoek naar de activiteiten van een instelling, orgaan of instantie van de Unie op eigen initiatief of op verzoek van het Europees Parlement op het meest passende niveau verschijnen voor het Europees Parlement.”

De Commissie heeft geen bezwaar tegen dit voorstel en wijst erop dat het aan het Europees Parlement is om te bepalen hoe en wanneer de ombudsman voor hem kan verschijnen.

NIEUWE PROCEDURE VOOR HET VOORSTELLEN VAN OPLOSSINGEN

Artikel 3, lid 11, luidt als volgt: “De ombudsman tracht zoveel mogelijk met de betrokken instelling of instantie of het betrokken orgaan tot een oplossing te komen om een einde te maken aan het wanbeheer en met betrekking tot de ingediende klacht genoegdoening te verschaffen. De ombudsman stelt de klager in kennis van de voorgestelde oplossing en van de eventuele opmerkingen van de betrokken instelling of instantie of het betrokken orgaan. De klager heeft het recht om desgewenst opmerkingen bij de ombudsman in te dienen, alsmede, op enig tijdstip, aanvullende informatie die niet bekend was op het tijdstip waarop de klacht werd ingediend.

De Commissie is het om de volgende redenen met dit voorstel eens:

Het is nu al mogelijk oplossingen voor te stellen voor gevallen van wanbeheer, zodat er geen formele besluiten hoeven te worden genomen, met name na de inwerkingtreding in 2016 van de nieuwe uitvoeringsbepalingen bij het statuut van de ombudsman. Dit is in het belang van alle betrokkenen.

INHOUD VAN HET JAARVERSLAG VAN DE OMBUDSMAN

Artikel 3, lid 12, luidt als volgt: “Aan het einde van elke jaarlijkse zitting legt de ombudsman het Europees Parlement een verslag voor met het resultaat van de verrichte onderzoeken. Dit verslag bevat onder meer een beoordeling van de naleving van de aanbevelingen van de ombudsman, alsook een beoordeling van de toereikendheid van de middelen waarover de ombudsman kan beschikken voor het verrichten van de opgedragen taken. Over deze beoordelingen kunnen ook afzonderlijke verslagen worden opgesteld.” (zie ook overweging 6)

De Commissie heeft geen bezwaar tegen dit voorstel en wijst erop dat dit een zaak van het Europees Parlement is.

Het jaarverslag van de ombudsman aan het Europees Parlement besteedt reeds aandacht aan de nalevingspercentages en de beschikbare middelen. De ombudsman publiceert jaarlijks een tweede verslag met bijgewerkte cijfers (“Putting it Right”).

VERWIJZING NAAR HET EUROPEES BUREAU VOOR FRAUDEBESTRIJDING EN HET EUROPEES OPENBAAR MINISTERIE

Artikel 6, lid 2, eerste alinea, luidt als volgt: “Indien de ombudsman van oordeel is dat feiten die tijdens een onderzoek aan het licht gekomen zijn mogelijk verband houden met het strafrecht, stelt de ombudsman de bevoegde nationale autoriteiten en, voor zover het onderwerp binnen hun bevoegdheden valt, het Europees Bureau voor fraudebestrijding en het Europees Openbaar Ministerie hiervan in kennis. In voorkomend geval stelt de ombudsman ook de instelling, het orgaan of de instantie van de Unie waartoe de betrokken ambtenaar of het betrokken personeelslid behoort hiervan in kennis, die in een dergelijk geval toepassing kan geven aan artikel 17, tweede alinea, van Protocol nr. 7 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie.” (zie ook overwegingen 10 en 11)

De Commissie is het gedeeltelijk eens met dit voorstel, aangezien het volgens haar voor de ombudsman nuttig kan zijn de bevoegde nationale autoriteiten, het Europees Bureau voor fraudebestrijding en het Europees Openbaar Ministerie in kennis te stellen van feiten die in het kader van een onderzoek aan het licht zijn gekomen en die mogelijk onder het strafrecht vallen.

De Commissie is echter ook van mening dat de tekst moet worden gewijzigd zodat deze een bredere reeks stappen bestrijkt (zie hieronder).

- (1) De bovenstaande formulering is onjuist, aangezien de instellingen immuniteit opheffen op verzoek van of in samenwerking met rechtshandavingsinstanties, maar niet op eigen initiatief.
- (2) De huidige formulering van het eerste deel van de eerste zin (“Indien de ombudsman van oordeel is dat feiten die tijdens een onderzoek aan het licht gekomen zijn mogelijk verband houden met het strafrecht...”), geeft de ombudsman een zekere beoordelingsmarge met betrekking tot de vraag of dergelijke feiten (al dan niet) moeten worden gerapporteerd, en zo ja, wanneer. Zowel artikel 8, lid 1, van Verordening (EG) nr. 883/2013 als artikel 24, lid 1, van Verordening (EG) nr. 2017/1939 voorziet niet in een dergelijke beoordelingsmarge voor de instellingen, organen en instanties, maar in een verplichting om onvoorwaardelijk en onverwijld (resp. zonder onnodige vertraging) OLAF of het Europees Openbaar Ministerie op de hoogte te stellen.
- (3) De huidige formulering van de laatste zin zou toelaten dat de ombudsman – na aan OLAF of aan het Europees Openbaar Ministerie feiten te hebben gerapporteerd die onder hun bevoegdheden vallen – ook de instelling, het orgaan of de instantie waartoe de betrokken ambtenaar of functionaris behoort, daarvan in kennis stelt, terwijl OLAF of het Europees Openbaar Ministerie de verstrekking van dergelijke informatie wellicht willen uitstellen.

Artikel 4, lid 8, van Verordening (EG) nr. 883/2013 geeft OLAF een zekere speelruimte door het volgende te bepalen: “*Wanneer het Bureau, voordat is besloten om al dan niet een intern onderzoek te openen, over aanwijzingen beschikt voor fraude, corruptie of enige andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, kan het de instelling, het orgaan of de instantie in kwestie hiervan in kennis stellen.*” (markering toegevoegd.)

Indien OLAF naar aanleiding van door de ombudsman verstrekte informatie een intern onderzoek opent met betrekking tot een ambtenaar, een ander personeelslid, een lid van een instelling of orgaan, een hoofd van een instantie of een personeelslid, is OLAF bovendien verplicht de instelling, het orgaan of de instantie waartoe die

persoon behoort, daarvan in kennis te stellen (artikel 4, lid 6, eerste alinea, van Verordening nr. 883/2013). OLAF kan echter ook ervoor kiezen de verstrekking van dergelijke informatie uit te stellen (artikel 4, lid 6, laatste alinea, van Verordening (EG) nr. 883/2013). Wanneer de ombudsman de instelling, het orgaan of de instantie die gezag uitoefent over de ambtenaar of het personeelslid in kwestie in kennis stelt zonder eerst OLAF te raadplegen, zou dat als neveneffect kunnen hebben dat afbreuk wordt gedaan aan de door OLAF naar aanleiding van de ontvangen informatie te nemen besluiten (bijvoorbeeld wanneer OLAF een besluit neemt over het al dan niet inleiden van een onderzoek of over het tijdstip waarop de instelling, het orgaan of de instantie in kwestie in kennis wordt gesteld van de opening van een intern onderzoek).

Dezelfde overwegingen (noodzaak om de vertrouwelijkheid van toekomstige onderzoeken te beschermen) gelden ten aanzien van het Europees Openbaar Ministerie.

De Commissie stelt de volgende tekst voor:

“Indien feiten die tijdens een onderzoek van de ombudsman aan het licht zijn gekomen mogelijk een strafbaar feit inhouden of verband houden met het strafrecht, rapporteert de ombudsman deze aan de bevoegde nationale autoriteiten en, voor zover het onderwerp binnen hun respectieve bevoegdheden valt, het Europees Bureau voor fraudebestrijding en, overeenkomstig artikel 24 van Verordening (EG) nr. 2017/1939, het Europees Openbaar Ministerie. Dit doet geen afbreuk aan de algemene rapportageverplichting van alle instellingen, organen en instanties van het Europees Bureau voor fraudebestrijding krachtens artikel 8 van Verordening (EG) nr. 883/2013. In voorkomend geval en na raadpleging van OLAF of het Europees Openbaar Ministerie stelt de ombudsman ook de instelling, het orgaan of de instantie van de Unie waartoe de betrokken ambtenaar of het betrokken personeelslid behoort in kennis, waarna die entiteit de passende procedures kan inleiden.”

MELDING DOOR DE OMBUDSMAN AAN DE BETROKKENE EN AAN DE KLAGER VAN DE TOEZENDING VAN INFORMATIE AAN HET EUROPEES OPENBAAR MINISTERIE

Overweging 11 luidt als volgt: “Er moet rekening worden gehouden met de recente wijzigingen met betrekking tot de bescherming van de financiële belangen van de Unie tegen strafbare feiten, met name de instelling van het Europees Openbaar Ministerie bij Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad, zodat de ombudsman het Europees Openbaar Ministerie in kennis kan stellen van alle informatie die onder de bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie valt. Met het oog op de volledige eerbiediging van het vermoeden van onschuld en de rechten van de verdediging zoals neergelegd in artikel 48 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, is het voorts wenselijk dat de ombudsman bij de kennisgeving aan het Europees Openbaar Ministerie van onder de bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie vallende informatie, aan de betrokken persoon en aan de klager melding doet van deze kennisgeving.”

De Commissie is het gedeeltelijk met dit voorstel eens, aangezien de plicht tot melding aan het Europees Openbaar Ministerie is vastgelegd in Verordening (EG) nr. 2017/1939.

De Commissie is echter van mening dat de laatste zin moet worden geschrapt. Indien de ombudsman niet alleen het Europees Openbaar Ministerie, maar ook de betrokkene en de klager informatie meedeelt die onder de bevoegdheid van die instantie valt, kan dit een belemmering vormen voor eventuele of toekomstige onderzoeksactiviteiten van het Europees Openbaar Ministerie. Bovendien vindt er in het stadium van de toezending van de informatie aan het Europees Openbaar Ministerie nog geen strafrechtelijk onderzoek plaats en is er de

betrokkene nog niets “ten laste” gelegd. De naleving van artikel 48 van het Handvest van de grondrechten van de EU is daarom nog niet in het geding. In dat stadium moet de vertrouwelijkheid van elk toekomstig strafrechtelijk onderzoek worden gewaarborgd. Het Europees Openbaar Ministerie moet het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de procedurele rechten (zie de artikelen 5 en 41 van Verordening (EG) nr. 2017/1939 van de Raad) bij zijn onderzoeken eerbiedigen.

SAMENWERKING MET HET BUREAU VAN DE EUROPESE UNIE VOOR DE GRONDRECHTEN

Artikel 7, lid 2, luidt als volgt: *“In het kader van het ambt van de ombudsman werkt de ombudsman samen met het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en met andere instellingen en organen, waarbij overlapping met hun activiteiten wordt vermeden.”* (zie ook overweging 12)

De Commissie is het eens met het beginsel dat de ombudsman in het kader van zijn ambt moet samenwerken met het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten. Zij is echter van mening dat de tekst om de volgende redenen moet worden verduidelijkt:

De ombudsman heeft geen algemene bevoegdheid op het gebied van de mensenrechten als zodanig en kan zich alleen bezighouden met gevallen van wanbeheer en met het Bureau voor de grondrechten samenwerken op dat gebied. Een bredere samenwerking met “*andere instellingen en organen*” is niet passend, tenzij in het voorstel wordt verduidelijkt welke andere instellingen en organen worden bedoeld (welk bevoegdheidssterrein? instellingen/organen van de EU of organen van de lidstaten?)

De Commissie stelt de volgende formulering voor:

“In het kader van zijn plichten als neergelegd in artikel 228 VWEU werkt de ombudsman samen met het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, waarbij een overlapping met de activiteiten daarvan wordt vermeden, alsook met andere, met de bevordering en bescherming van grondrechten belaste instellingen en organen van de lidstaten.”

BEPERKINGEN MET BETREKKING TOT DE MOGELIJKE KANDIDATEN VOOR DE FUNCTIE VAN DE OMBUDSMAN

Artikel 8, lid 2, bepaalt het volgende: “De ombudsman wordt gekozen uit vooraanstaande personen die Unieburgers zijn, alle burger- en politieke rechten bezitten, alle waarborgen van onafhankelijkheid bieden, in de voorgaande drie jaar noch deel uit hebben gemaakt van een nationale regering noch lid zijn geweest van een van de instellingen van de Unie, voldoen aan vereisten inzake onafhankelijkheid die gelijkwaardig zijn aan die welke in hun land worden gesteld voor de uitoefening van een rechterlijke functie en beschikken over erkende bekwaamheid en ervaring voor de uitoefening van het ambt van ombudsman.”

De Commissie is het om de volgende redenen niet met dit voorstel eens.

- (1) De eis dat de ombudsman onafhankelijk moet zijn en geen instructies mag vragen of aanvaarden van een regering, instelling, orgaan, bureau of entiteit rechtvaardigt niet de uitsluiting van personen die de afgelopen drie jaar een politieke functie hebben bekleed bij een nationale regering of EU-instelling. Voor de rechters en advocaten-generaal van het Hof van Justitie geldt een dergelijk verbod niet (zie artikel 253 VWEU).

- (2) De Commissie plaatst vraagtekens bij de evenredigheid van de uitsluiting van alle ambtsdragers, met inbegrip van voormalige rechters van het Hof van Justitie, leden van de Europese Rekenkamer en leden van het Europees Parlement, ongeacht hun persoonlijke verdiensten en ondanks overeenkomsten met andere categorieën personen, die niet zouden worden uitgesloten. Als het doel is belangenconflicten te vermijden, dan zijn er evenredigere manieren om dat doel te bereiken.
- (3) Het vigerend statuut bevat de volgende zinsnede: “[...] en in hun land voldoen aan alle voorwaarden voor de uitoefening van de hoogste rechterlijke functies of wier ervaring en bekwaamheid voor de uitoefening van de functies van de ombudsman algemeen bekend zijn.” Er wordt nergens toegelicht waarom het eerste alternatieve vereiste in deze zin moet worden gewijzigd. De voorgestelde wijziging heeft als rechtstreeks gevolg dat kandidaten die de functie van ombudsman hebben bekleed, worden bevoordeeld ten opzichte van degenen die nationale rechterlijke functies hebben vervuld.

UITVOERINGSBEPALINGEN

- In artikel 17 wordt bepaald wat deze bepalingen minimaal moeten omvatten (zes elementen) en dat de vaststelling moet plaatsvinden “in overeenstemming met deze verordening”. De Commissie stelt voor dat de betrokken instellingen, zoals het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, worden geraadpleegd bij de vaststelling van deze uitvoeringsbepalingen, aangezien dat de gebruikelijke praktijk is bij andere instellingen.

DIVERSE WIJZIGINGEN

- Artikel 9, lid 3, luidt als volgt: “Wanneer de ambtsvervulling voortijdig eindigt, wordt binnen drie maanden na het vacant komen van de post een nieuwe ombudsman benoemd voor de resterende duur van de zittingsperiode van het Europees Parlement. Totdat een nieuwe ombudsman is gekozen, is het in artikel 13, lid 2, bedoelde hoofd van het secretariaat verantwoordelijk voor dringende aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de ombudsman vallen.”

De Commissie is het eens met dit voorstel, aangezien het verduidelijkt dat het “hoofd van het secretariaat” (het in artikel 13 bedoelde secretariaat van de ombudsman) verantwoordelijk is voor het waarborgen van de bedrijfscontinuïteit wanneer de taken van de ombudsman voortijdig worden beëindigd.

- Artikel 10 luidt als volgt: “Wanneer het Europees Parlement voornemens is om overeenkomstig artikel 228, lid 2, VWEU te verzoeken om ambtsontheffing van de ombudsman, hoort het de ombudsman alvorens een dergelijk verzoek te doen.”

De Commissie is het eens met dit voorstel, aangezien het billijk is dat het Europees Parlement de ombudsman moet horen wanneer het voornemens is om te verzoeken om diens ontheffing uit het ambt.

- Artikel 13, lid 1, luidt als volgt: “De ombudsman krijgt de beschikking over een passende begroting die toereikend is om de onafhankelijkheid van de ombudsman te waarborgen en de in de Verdragen en in deze verordening bedoelde taken te kunnen uitvoeren.”

De Commissie is het eens met dit voorstel, aangezien het duidelijk maakt dat de ombudsman natuurlijk voldoende financiële middelen moet krijgen om zijn taken te vervullen.

- Artikel 13, lid 3, bepaalt het volgende: “De ombudsman streeft bij de samenstelling van het secretariaat van de ombudsman naar genderpariteit.”

De Commissie is het eens met dit voorstel, aangezien het beoogt de gelijkheid van mannen en vrouwen binnen het secretariaat van de ombudsman te waarborgen. ***De Commissie stelt echter de volgende toevoeging voor***: “(...) overeenkomstig artikel 1 quinquies, lid 2, van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen”.