

# EUROPEES PARLEMENT

2004



2009

---

*Zittingsdocument*

DEFINITIEVE VERSIE  
**A6-0301/2007**

26.7.2007

## **VERSLAG**

over het jaarverslag over de activiteiten van de Europese ombudsman in 2006  
(2007/2131(INI))

Commissie verzoekschriften

Rapporteur: Luciana Sbarbati

## INHOUD

	<b>Blz.</b>
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT .....	3
TOELICHTING.....	10
PROCEDURE .....	17

## ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

### over het jaarverslag over de activiteiten van de Europese ombudsman in 2006 (2007/2131(INI))

*Het Europees Parlement,*

- gezien het jaarverslag over de activiteiten van de Europese ombudsman in 2006,
  - gelet op de artikelen 195, 230 en 232 van het EG-Verdrag,
  - gelet op artikel 43 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,
  - gezien Besluit 94/262/EGKS, EG, Euratom van 9 maart 1994 van het Europees Parlement betreffende het statuut en de algemene voorwaarden voor de uitoefening van het ambt van ombudsman<sup>1</sup>,
  - onder verwijzing naar zijn resolutie van 6 september 2001 over de wijziging van artikel 3 van het statuut van de ombudsman<sup>2</sup>,
  - gezien de kaderovereenkomst van 15 maart 2006 tussen het Europees Parlement en de ombudsman inzake samenwerking, die op 1 april 2006 van kracht is geworden,
  - gezien de mededeling van 5 oktober 2005 van de Commissie over "Machtiging tot het aannemen en doorsturen van mededelingen aan de ombudsman en tot het autoriseren van ambtenaren om voor de ombudsman te verschijnen" (SEC(2005)1227),
  - gezien het schrijven van de Europese ombudsman aan de Voorzitter van het Europees Parlement d.d. 11 juli 2006 betreffende de procedure voor de herziening van het statuut,
  - gelet op artikel 195, lid 2, tweede en derde zin van zijn Reglement,
  - gezien het verslag van de Commissie verzoekschriften (A6-0301/2007),
- A. overwegende dat het jaarverslag van de Europese ombudsman over 2006 op 12 maart 2007 officieel is aangeboden aan de Voorzitter van het Europees Parlement en dat de ombudsman, Nikiforos Diamandouros, zijn verslag op 2 mei 2007 heeft voorgelegd aan de Commissie verzoekschriften in Brussel,
- B. overwegende dat artikel 41 van het Handvest van de grondrechten bepaalt dat “eenieder (...) er recht op (heeft) dat zijn zaken onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de instellingen en organen van de Unie worden behandeld”,
- C. overwegende dat artikel 195, lid 1 van het EG-Verdrag en artikel 43 van het Handvest van de grondrechten bepalen dat "iedere burger van de Unie of iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat het recht heeft zich tot de ombudsman van de Unie te wenden over gevallen van wanbeheer bij het optreden van de communautaire instellingen of organen, met uitzondering van het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste

---

<sup>1</sup> PB L 113 van 4.5.1994, blz. 15. Besluit gewijzigd bij Besluit 2002/262/EG, EGKS, Euratom (PB L 92 van 9.4.2002, blz. 13).

<sup>2</sup> PB C 72 E van 21.3.2002, blz. 336.

aanleg bij de uitoefening van hun gerechtelijke taak",

- D. overwegende dat het in de context van de verbetering van de participerende democratie in Europa en de communicatie van de Europese Unie met haar burgers van essentieel belang is dat de burgers van de Europese instellingen en organen een snel en zinvol antwoord krijgen op hun vragen, klachten en verzoekschriften, en dat het van essentieel belang is dat de instellingen en organen worden voorzien van de nodige budgettaire middelen en personeel om ervoor te kunnen zorgen dat de burgers daadwerkelijk snelle en zinvolle antwoorden ontvangen,
- E. overwegende dat er al anderhalve zittingsduur is verstreken sinds het Parlement zijn resolutie van 6 september 2001 aangenomen heeft, waarin het zijn goedkeuring hechtte aan de Europese code van goed administratief gedrag van de Europese ombudsman, maar dat de andere grote instellingen van de Unie nog steeds niet zijn ingegaan op het dringende verzoek om zich in hun werkwijze te richten naar de bepalingen van deze gedragscode,
- F. overwegende dat het aantal klachten in 2006 stabiel is gebleven op het reeds zeer hoge niveau van 2004 en dat meer dan driekwart daarvan nog steeds buiten de bevoegdheid van de Europese ombudsman valt, hoofdzakelijk omdat zij niet gericht zijn tegen een communautaire instelling of orgaan,
- G. overwegende dat uit de afgesloten onderzoeken blijkt dat in 95 gevallen (of 26% van de onderzochte klachten) geen wanbeheer kon worden vastgesteld,
- H. overwegende dat de werkzaamheden van de Europese ombudsman en de Commissie verzoekschriften gescheiden moeten blijven en in de regel, om bevoegdheidsconflicten te vermijden, ook moeten bestaan in wederzijdse in kennisstelling van elkaars bevindingen,
- I. overwegende dat het aantal gevallen van wanbeheer waarin een minnelijke schikking is getroffen in 2006 aanzienlijk is gedaald, maar dat anderzijds het aantal onderzoeken dat met een kritische opmerking is afgerond even aanzienlijk is toegenomen, terwijl ontwerpaanbevelingen minder vaak overgenomen en ten uitvoer gelegd werden door de instellingen,
- J. overwegende dat noch de kritische opmerkingen in besluiten ter afronding van gevallen van wanbeheer waarin geen minnelijke schikking getroffen kon worden, noch de aanbevelingen en eventuele speciale verslagen bindend zijn, daar de Europese ombudsman niet zozeer tot taak heeft om wanbeheer ongedaan te maken, maar prikkels te geven voor zelfcorrectie van de instellingen en organen van de Europese Unie,
- K. overwegende dat de indiening van een speciaal verslag bij het Europees Parlement het ultieme middel van de ombudsman blijft om iets te ondernemen wanneer een instelling weigert gevolg te geven aan een aanbeveling van de ombudsman,
- L. overwegende dat sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice het Parlement hetzelfde recht heeft als de lidstaten, de Raad en de Commissie om een zaak op grond van onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvereisten, schending van het EG-Verdrag of enige rechtsregel voor zijn toepassing, of machtsmisbruik aanhangig te maken bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen,
- M. overwegende dat de Europese ombudsman in 2006 met de voorlegging van twee speciale

verslagen aan het Parlement, nadat een ontwerp-aanbeveling terzake door de Raad en de Commissie was afgewezen, een bedachtzaam gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheden,

- N. overwegende dat de nieuwe benadering van de Commissie door de Europese ombudsman, die erin bestaat een cultuur van dienstverlening te bevorderen als integraal onderdeel van goed bestuur en als middel om een slechte praktijk of gewoonte recht te zetten, over de hele linie toepassing moet vinden op basis van consensus,
- O. overwegende dat de kritische opmerkingen van de Europese ombudsman met betrekking tot 41 gevallen van wanbeheer, als opgenomen in zijn verslag over 2006 (kritische opmerkingen, ontwerp-aanbevelingen en speciale verslagen), kunnen dienen als basis om herhaling van fouten en tekortkomingen in de toekomst te voorkomen door ervoor te zorgen dat de instellingen en andere organen van de EU gepaste maatregelen nemen en doorvoeren,
- P. overwegende dat de vrijwillige samenwerking die de Europese ombudsman tot stand heeft gebracht in het kader van het Europees netwerk van ombudsmannen, al meer dan tien jaar functioneert als flexibel instrument voor de uitwisseling van informatie en ervaringen over de beste bestuurspraktijken en de verwijzing van indieners van klachten naar de ombudsmannen of vergelijkbare organen die beter in staat zijn hen te helpen,
- Q. overwegende dat de rol van de Europese ombudsman als beschermer van de Europese burgers sinds zijn installatie meer dan tien jaar geleden is geëvolueerd dankzij zijn autonomie en het democratisch toezicht van het Europees Parlement op de transparantie van zijn werkzaamheden,
- R. overwegende dat de ombudsman heeft verklaard dat hij bereid is gebruik te maken van zijn bevoegdheid om zelf initiatief te nemen tot een onderzoek wanneer burgers van een derde land buiten de EU een klacht tot hem richten die in andere opzichten wel binnen zijn mandaat valt,
- S. overwegende dat de ombudsman en de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming op 30 november 2006 een gemeenschappelijke intentieverklaring ondertekend hebben betreffende samenwerking en de modaliteiten van de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden,
- T. overwegende dat de democratische gelijkwaardigheid van alle Europese burgers zonder discriminatie naar nationaliteit of taal een van de kernbeginselen van de Europese integratie vormt en dat er nog steeds veel klachten worden ingediend door Europese burgers, verenigingen en bedrijven die bij communautaire aanbestedingsprocedures of vergelijkende onderzoeken de gewenste informatie niet in hun eigen taal hebben ontvangen,
- U. overwegende dat de Europese ombudsman in juli 2006 nogmaals om herziening van zijn statuut heeft verzocht en dat een deel van zijn wensen betreffende wijziging van artikel 3 van het statuut al door het Europees Parlement is goedgekeurd met de genoemde resolutie van 6 september 2001,
- 1. hecht zijn goedkeuring aan het jaarverslag over 2006 dat de Europese ombudsman heeft voorgelegd en spreekt zijn waardering uit voor de opbouw ervan met een synopsis van de verrichte activiteiten en een thematische analyse van de besluiten en de problemen die zich in de verschillende fasen van de procedure hebben voorgedaan; verzoekt de ombudsman evenwel technische middelen aan te wenden om de verschillende hoofdstukken beter

leesbaar te maken, bijvoorbeeld het gebruik van tabellen voor de statistieken en samenvattingen voor het analytisch gedeelte;

2. wenst dat alle Europese instellingen en organen worden voorzien van de nodige budgettaire en personele middelen om ervoor te zorgen dat de burgers een snel en zinvol antwoord krijgen op hun vragen, klachten en verzoekschriften;
3. is van oordeel dat de ombudsman zijn bevoegdheden steeds op evenwichtige en dynamische wijze uitoefent, zowel wat betreft het onderzoek en de behandeling van klachten en de uitvoering en afronding van onderzoeken als het onderhouden van constructieve betrekkingen met de instellingen en organen van de Europese Unie en de bewustmaking van de burgers van hun rechten tegenover de instellingen en organen;
4. moedigt de Europese ombudsman aan om zijn inspanningen voort te zetten en zijn werkzaamheden doeltreffend en flexibel te promoten, zodat hij door de burgers wordt gezien als de bewaker van het behoorlijk bestuur in de communautaire instellingen;
5. onderstreept dat het optreden van de Europese ombudsman in belangrijke mate ten doel heeft om een minnelijke schikking te treffen tussen de indiener van een klacht en de instelling, zodat voorkomen kan worden dat een zaak voor de rechter wordt gebracht<sup>1</sup>;
6. deelt de uitgebreide interpretatie van "wanbeheer van de Gemeenschap" in die zin dat het niet alleen betrekking heeft op een onrechtmatige bestuurlijke handeling of overtreding van een rechtsregel of bindend beginsel, maar bijvoorbeeld ook op gevallen waarin het bestuursorgaan traag, slordig of weinig transparant is opgetreden of andere beginselen van behoorlijk bestuur heeft geschonden;
7. moedigt de Europese ombudsman aan om een echte cultuur van dienstverlening te blijven bevorderen als integraal onderdeel van goede bestuurlijke praktijken teneinde ervoor te zorgen dat de openbare bestuursorganen van de Europese Unie open staan voor en bereid zijn een dialoog aan te gaan met de burger-gebruiker, fouten te erkennen, excuses aan te bieden en oplossingen te zoeken die bevredigend zijn voor de indiener van een klacht;
8. is van mening dat het niet voldoende is dat enkele andere communautaire instellingen of organen, met name de Commissie en de Raad, afzonderlijke bestuurlijke gedragscodes hebben vastgesteld, namelijk de gedragscodes voor de contacten van het personeel met het publiek van 13 september 2000 van de Commissie en die van 25 juni 2001 van de Raad voor de ambtelijke contacten van zijn personeel met het publiek;
9. onderstreept dat de door de Europese ombudsman voorgestelde "Europese code van goed administratief gedrag" waaraan het Europees Parlement op 6 september 2001 zijn goedkeuring heeft gehecht, betrekking heeft op het personeel van alle communautaire instellingen en organen en is bijgewerkt en bekendgemaakt op de website van de ombudsman, in tegenstelling tot de andere gedragscodes;
10. onderstreept dat de Europese ombudsman de Voorzitter van het Europees Parlement erop heeft gewezen dat deze gedragscode een algemene geldigheid heeft, en wel in zijn schrijven van 11 maart 2002, dat ook op de website van de ombudsman is gezet; is daarom van mening dat elke andere gedragscode met beperkte werking niet in de plaats kan komen of kan

---

<sup>1</sup> Zie de conclusies van advocaat-generaal Geelhoed in zaak C-234/02, *Lamberts*, paragraaf 66.

afwijken van de "Europese" gedragscode;

11. spoort alle instellingen aan om constructief met de ombudsman samen te werken in alle fasen van de procedure, te streven naar minnelijke schikkingen, gevolg te geven aan kritische opmerkingen en ontwerpaanbevelingen toe te passen;
12. moedigt de ombudsman aan om jaarlijks een lijst van beste bestuurlijke praktijken en een lijst van praktijken die ingaan tegen zijn besluiten op te stellen en onderzoek te doen naar de resultaten van zijn kritische opmerkingen;
13. verzoekt alle instanties waaraan kritische opmerkingen zijn gericht, om er gevolg aan te geven door er voortaan rekening mee te houden bij hun optreden, teneinde iedere inconsistentie tussen officiële verklaringen enerzijds en het optreden of de nalatigheid van de bevoegde bestuurlijke diensten anderzijds te voorkomen;
14. herinnert alle communautaire instellingen en organen aan de verplichtingen die voortvloeien uit Verordening (EG) nr. 1049/2001 van 30 mei 2001 van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie<sup>1</sup>, die daadwerkelijk toegepast moet worden om het lopend voorstel tot haar herziening geloofwaardig te maken, en op de plichten die voortvloeien uit Richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking en het vrij verkeer van persoonsgegevens<sup>2</sup>;
15. verzoekt de Commissie nogmaals om een correct gebruik te maken van haar discretionaire bevoegdheden tot opening van een overtredingsprocedure op grond van artikel 226 van het EG-Verdrag dan wel straffen voor te stellen op grond van artikel 228 van het EG-Verdrag en daarbij zorgvuldig alle vertraging of nalatigheid te vermijden, zodat niet in strijd wordt gehandeld met de opdracht van de Commissie om toe te zien op de toepassing van het communautair recht;
16. is van oordeel dat, als een instelling weigert een aanbeveling in een speciaal verslag van de ombudsman op te volgen hoewel het Parlement de aanbeveling heeft goedgekeurd, het Parlement rechtmatig gebruik kan maken van zijn bevoegdheid om bij het Hof van Justitie een zaak aanhangig te maken betreffende de handeling of nalatigheid waarop de aanbeveling van de ombudsman betrekking heeft ;
17. roept alle communautaire instellingen en organen en de permanente vertegenwoordigingen van de lidstaten met klem op tot samenwerking om te zorgen dat de in het verslag vermelde regels voor een goed bestuur op transparante wijze worden nageleefd, zonder de verantwoordelijkheid af te wentelen op machtscentra als het de voorzitter van de Raad of de Hoge Raad van de Europese Scholen, die voor de Europese ombudsman moeilijk te controleren zijn;
18. roept het Europees Bureau voor personeelsselectie op om de regels en praktijken voor openheid en transparantie van de procedures bij vergelijkende onderzoeken daadwerkelijk en volledig toe te passen, met name wat betreft de toegang van sollicitanten tot henzelf betreffende informatie over gecorrigeerde proeven, een eind te maken aan alle discriminatie

---

<sup>1</sup> PB L 145 van 31.5.2001, blz. 43.

<sup>2</sup> PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31.

om taalredenen en zijn verantwoordelijkheid niet af te wentelen op de besluiten van de jury;

19. is zeer verheugd over de verklaarde intentie van de Europese ombudsman om zijn bevoegdheid tot onderzoek op eigen initiatief te benutten om de leningsactiviteiten van de Europese investeringsbank (EIB) aan te pakken, en wijst erop dat de ombudsman klachten daaromtrent zal moeten evalueren en zal moeten zorgen voor voldoende interne capaciteit om ze te behandelen;
20. nodigt de ombudsman uit om te overwegen om een memorandum van overeenstemming op te stellen met de EIB over de modaliteiten van de samenwerking tussen de instellingen met betrekking tot zijn bevoegdheden om klachten aangaande wanbeheer bij de EIB-activiteiten te onderzoeken, en is van oordeel dat de EIB het best geplaatst is om de burgers die betrokken zijn bij door haar gefinancierde projecten actief te informeren over de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de ombudsman, ook als het gaat om burgers van derde landen die niet in de EU wonen;
21. is verheugd over het feit dat de ombudsman onderzoek kan verrichten naar organen die werken onder de derde pijler van de EU;
22. neemt nota van het feit dat de ombudsman twee speciale verslagen heeft ingediend, waarvan er een al nut heeft gehad, terwijl het andere door het Parlement behandeld zal worden; steunt de conclusies van de ombudsman aan de Raad betreffende de noodzaak om consequente regels op de taalstelsels toe te passen die gebruikt worden door de voorzitter van de Raad, en om de status van de voorzitter als onderdeel van de Raad als instelling te verduidelijken;
23. zou zich verheugen over een verscherping van de interne parlementaire procedures zodat het jaarverslag van de ombudsman in de toekomst sneller door de Commissie verzoekschriften behandeld wordt;
24. spoort de ombudsman aan om het Parlement alle verzoeken voor te leggen die hij nodig oordeelt om de uitwisseling van informatie tussen de diensten van beide instanties te verbeteren en nauwer samen te werken op grond van artikel 1 van de Kaderovereenkomst voor samenwerking van 15 maart 2006, in het bijzonder op het gebied van communicatie, technologische informatie en vertaling; betreurt dat zijn Commissie verzoekschriften niet geraadpleegd is;
25. begroet de constructieve betrekkingen die de ombudsman onderhoudt met de Commissie verzoekschriften van het Parlement, zowel door zijn deelname aan de vergaderingen van de commissie als door de eerbiediging van de wederzijdse bevoegdheden en prerogatieven; verzoekt de ombudsman daarom de Commissie verzoekschriften zo snel mogelijk op de hoogte te stellen van zijn bevindingen in de belangrijkste ambtshalve ingestelde onderzoeken teneinde tot zinvolle synergie-effecten te komen;
26. herhaalt zijn positieve advies van 2001 inzake het verzoek tot wijziging van het statuut van de ombudsman ten aanzien van de toegang tot documenten en het horen van getuigen, met dien verstande dat de vereiste aanpassingen de bevoegdheden van de ombudsman moeten verduidelijken, gezien de steeds grotere eisen die aan de uitoefening van zijn taken worden gesteld en het feit dat de voornaamste Europese instellingen in de praktijk al grotendeels akkoord zijn gegaan;
27. onderstreept dat dergelijke wijzigingen geen invloed mogen hebben op de oorspronkelijke



functie van de ombudsman, namelijk om de belangen van de burgers te beschermen tegenover de openbare bestuursorganen van de Europese Unie;

28. erkent het nut van het Europees netwerk van ombudsmannen uit een oogpunt van subsidiariteit van de buitengerechtelijke middelen;
29. pleit voor wederzijdse raadpleging tussen de ombudsman en de Commissie verzoekschriften binnen het Europees netwerk van ombudsmannen voor kwesties die reeds als verzoekschrift behandeld zijn;
30. heeft alle lof voor de communicatiestrategie die de ombudsman via de verschillende kanalen voor voorlichting en bewustmaking van de burgers heeft gevoerd, daar ze er met vele vormen van dialoog toe bijdraagt om de burgers nader tot de instellingen en organen van de Europese Unie te brengen, wat op middellange termijn moet leiden tot een grotere kennis van het geheel van communautaire rechten en bevoegdheden en een beter begrip van de bevoegdheidssfeer van de Europese ombudsman;
31. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie, de Europese ombudsman, de regeringen en parlementen van de lidstaten en hun ombudsmannen of soortgelijke organen.

## TOELICHTING

### Cultuur van dienstverlening aan de burger

Twee jaar geleden werd het tienjarig bestaan van de functie van Europese ombudsman gevierd. De Commissie verzoekschriften van het EP die nu twintig jaar geleden is opgericht in aansluiting op de Europese Akte, erkent dat het Europees burgerschap sinds het Verdrag van Maastricht een kwalitatieve stap vooruit heeft gezet, doordat nu de mogelijkheid bestaat een verzoekschrift voor te leggen aan een parlementair bemiddelingsorgaan, de Commissie verzoekschriften, die exclusieve oordeelsbevoegdheid bezit, dan wel een beroep te doen op een meer technische instantie, de Europese ombudsman, die wel in de buitengerechtelijke sfeer optreedt maar een bepaalde procedure volgt, zonder afbreuk te doen aan het parlementair toezicht in geval van weigerachtigheid van de instelling van de Gemeenschap die voor het "wanbeheer" verantwoordelijk is. De Commissie verzoekschriften en de Europese ombudsman bevorderen en schragen met hun gezamenlijke pogingen een communautaire cultuur van dienstverlening aan de burger met als doel een hoogwaardig openbaar bestuur - transparant, dichtbij, snel en coöperatief. Hun streven is gebaseerd op de resolutie van 6 september 2001, waarin het Europees Parlement zijn steun betuigt aan de door de Europese ombudsman voorgestelde code van goed administratief gedrag.

### Statistieken

In 2006 heeft de Europese ombudsman **3.830** klachten ontvangen, 2% minder dan in 2005, maar ongeveer evenveel als in het recordjaar 2004 (53% meer dan in voorgaande jaren). In **57%** van de gevallen is de klacht ingediend langs elektronische weg, grotendeels (**3619**) door individuele burgers, en slechts **211** door verenigingen en bedrijven. Naar nationaliteit kunnen de indieners als volgt worden ingedeeld: Spanjaarden (20,4%), Duitsers (14%), Fransen (8,7%), Belgen (6,3%), Polen (6%), Italianen (5,4%), Engelsen (3,8%). Als we het % van het aantal klachten per land echter delen door het % van de EU-bevolking, dan verandert de rangorde. Er zijn dan 11 landen waarvan de ratio boven de 1 ligt, wat betekent dat het betrokken land meer klachten indient dan op grond van het bevolkingsaantal te verwachten is: Luxemburg (14,2), Malta (10), Cyprus (7,6), België (2,8), Slovenië (2,7), Spanje (2,2). Kijken we naar de taal, dan ligt het percentage klachten in het *Engels* en *Spaans* boven de 20%, in het *Duits* en *Frans* boven de 10% en in het *Pools* boven de 5%.

Kijken we naar de ontvankelijkheid, dan blijkt dat van de **95%** behandelde gevallen het merendeel niet onder het mandaat van de Europese ombudsman valt (**78,5%**), omdat de klacht niet tegen een EU-instelling of -orgaan is gericht (**93,7**) of geen betrekking heeft op wanbeheer (**5,4%**). Van de 838 klachten die wel onder het mandaat van de Europese ombudsman vallen (**21,5%**) zijn er **449** formeel ontvankelijk verklaard en hiervan leidden er **258** tot een onderzoek. In totaal heeft de Europese ombudsman in 2006 **582** onderzoeken ingesteld, waarvan er **315** al liepen in 2005 en **9** op eigen initiatief zijn ingesteld.

Net als in voorgaande jaren heeft **66%** van de onderzoeken (387) betrekking op de Commissie, **13%** (74) op het Europees Bureau voor Personeelsselectie, **8%** (49) op het Europees Parlement en **2%** (11) op de Raad van de Europese Unie. De meeste gevallen van wanbeheer betroffen gebrek aan transparantie, inclusief weigering van informatie (**25%**), gevolgd door oneerlijke behandeling en machtsmisbruik (**19%**) en tenslotte juridische dwaling (**5%**) en niet-nakoming van de rol van de Commissie als "hoedster van het Verdrag" (**4%**).

De werkzaamheden van de Europese ombudsman doorlopen de verschillende stadia van de procedure voor de behandeling van klachten, waarbij nader op de zaak wordt ingegaan als er in het onderzoek wanbeheer wordt vastgesteld (verzoek om nadere informatie, minnelijke schikking - **28** voorstellen in 2006, waarvan **één** met succes afgerond - kritische opmerkingen - in 2006 in 41 gevallen - kritische aanbevelingen - **13** ontwerpaanbevelingen in 2006 - en speciale verslagen aan het EP - waarvan er in 2006 **2** zijn ingediend). De garanties die de procedure de burger biedt, geven haar in zijn ogen grotere overtuigingskracht, hoewel de besluiten van de Europese ombudsman juridisch geen bindende kracht hebben. Bovendien is de Europese ombudsman voortgekomen uit het Europees Parlement en heeft hij dus, omdat hij zijn functie zelfstandig uitoefent, een vertrouwensrelatie met het Parlement, die zich manifesteert in de politieke uitspraak over het jaarlijks verslag of de speciale verslagen.

Tot slot geniet de Europese ombudsman de actieve steun van de Commissie verzoekschriften - waarvan hij de vergaderingen in 2006 **4** maal heeft bezocht - en werkt hij samen met het Europees netwerk van ombudsmannen, dat hoogstnodig voltooid en verbeterd moet worden. Hoewel noch de uitvoeringsbepalingen (art. 2.4) noch het Reglement van het Parlement (art. 191.9) de dagelijkse betrekkingen tussen de Europese ombudsman en de Commissie verzoekschriften nader omschrijven, is het belangrijk dat ze, juist om bevoegdheidsconflicten te voorkomen, elkaar over en weer van hun werkzaamheden op de hoogte houden.

### **Categorieën besluiten en instanties**

Het verslag verdeelt de besluiten inzake in 2006 afgeronde onderzoeken (250) over vijf categorieën. Het betreft problemen in verband met een gebrek aan openheid van communautaire instellingen en organen (25% van de onderzoeken, 9 besluiten hoofdstuk 3), de rol van de Commissie als hoedster van het Verdrag in verband met de procedure van artikel 226 (9 besluiten hoofdstuk 3), contracten, vergoedingen en subsidies (8 besluiten hoofdstuk 3), en problemen in de aanstelling van personeel en het personeelsbeleid van de instellingen (18 besluiten hoofdstuk 3).

### ***Toegang van het publiek tot documenten***

In veel van de vermelde gevallen, waarin Verordening (EG) nr. 1049/2001 een uitzondering op de openbare toegankelijkheid maakt, blijft het bij een kritische opmerking, die ten doel heeft te voorkomen dat een dergelijk geval zich in de toekomst nogmaals voordoet, terwijl een aanbeveling zinloos en ongewenst zou zijn. Dat geldt voor de veel te ruime interpretatie van de Commissie voor procedures die met die met rechterlijke gelijk te stellen zijn, in het bijzonder arbitrageprocedures in WTO-verband (blz. 91), en voor de willekeurige motivering van het besluit van de Commissie om geen toegang te verlenen omdat de bekendmaking van de nationale plannen betreffende de handel in emissiecertificaten voor broeikasgassen de lopende onderhandelingen zou doorkruisen of dat documenten die worden verzonden aan of ontvangen van lidstaten interne stukken zijn (blz. 94). De Commissie verzoekschriften acht het in dit verband ten eerste geboden dat de Europese ombudsman in 2007, zoals op 2 mei jl. aangekondigd, een gedetailleerd onderzoek verricht naar de concrete uitwerking van de kritische opmerkingen die in 2006 zijn geformuleerd.

### ***Kritische opmerkingen waaraan geen gehoor is gegeven***

Enige verbazing wekt daarentegen de nieuwe aanpak die de ombudsman voorstelt voor gevallen waarin kritische opmerkingen duidelijk in de wind zijn geslagen (blz. 82, 84 en 92), namelijk om

een cultuur van dienstverlening te bevorderen bij communautaire bestuursorganen die te kort schieten, en wel via de verantwoordelijke commissaris. Het betreft hoofdzakelijk problemen in het personeelsbeleid van de Commissie. Als men een cultuur van dienstverlening wil vestigen in deze sleutelsector, dan moeten misstanden bij de wortel worden aangepakt, waarbij de dienst die onjuist heeft gehandeld in een besluit of zijn manier van optreden, op de betreffende artikelen van de Europese code van goed administratief gedrag wordt gewezen. Een ander geval betreft de Europese School in Brussel. Hoewel de Europese ombudsman in zijn onderzoek een kritische opmerking maakt over het gebrek aan middelen om beroep aan te tekenen tegen een besluit over schoolprestaties (blz. 90-91), mag hij de controle op de Commissie en eventueel ook op de lidstaten niet laten verslappen. Het feit dat de Europese scholen een code van goed administratief gedrag hebben aangenomen lijkt, net als in het geval van de Commissie, op zich niet voldoende om te garanderen dat er een echte cultuur van dienstverlening ontstaat!

### ***De rol van de Commissie als hoedster van het Verdrag***

Wat betreft de discretionaire bevoegdheid van de Commissie om krachtens de artikelen 226 en 228 van het EG-Verdrag maatregelen te nemen vanwege niet-nakoming door lidstaten, is een goede werking van het systeem ook bepalend voor een geslaagde afhandeling van veel verzoekschriften. In dit verband is op veel vragen die bij vorige verslagen opkwamen nog geen antwoord gegeven, bijvoorbeeld ten aanzien van de openbaarmaking van de stukken betreffende overtredingsprocedures, met name correspondentie tussen de Commissie en de lidstaten (verslag-De Rossa van 2003). In gevallen die worden genoemd in het verslag 2006 is er duidelijk sprake van misbruik door de Commissie van haar discretionaire bevoegdheden door niet tijdig te handelen in de precontentieuze fase van de procedure en zich te verschansen achter politieke uitvluchten, zoals de moeite die het kost om binnen het college van commissarissen tot overeenstemming te komen over het gevoelig thema van de schending van de vrijheid van dienstverlening door Duitsland op het terrein van sportwedenschappen. De Commissie verzoekschriften is dan ook verheugd over het goed gebruik dat door de ombudsman van zijn bevoegdheden is gemaakt, en het speciaal verslag dat de situatie weer heeft rechtgetrokken (blz. 110).

Minder eenduidig lijken de conclusies van de ombudsman te zijn als hij de onredelijke traagheid laakt waarmee de Commissie in de diverse precontentieuze stadia is opgetreden: ingebrekestelling en met redenen omkleed advies ten aanzien van de lidstaat die in gebreke blijft, Spanje (blz. 105). De ombudsman neemt echter geen blad voor de mond als hij in een kritische opmerking de verkeerde interpretatie van een rechtsregel of -beginsel door de Commissie bestempelt als wanbeheer, omdat zij puur uit gemakzucht tijd heeft gerekend in plaats van een procedure vanwege niet-nakoming op grond van artikel 228 te openen tegen Duitsland, dat al eerder was veroordeeld vanwege niet-nakoming van de communautaire verplichtingen inzake verpakkingen van bepaalde dranken (blz. 93). Nog consequenter is hij in zijn vervolgens door de Commissie aanvaarde ontwerpaanbeveling, waarin hij haar hekelt omdat zij, onder het voorwendsel de kwestie grondiger en in een ruimer verband te willen aanpakken, een overtredingsprocedure volgens artikel 226 tegen Denemarken, dat in gebreke was gebleven bij de belastingheffing op auto's (blz. 103) voor onbepaalde tijd aan het uitstellen was. Een zo flagrante traagheid of uitstel moet ook door het Parlement op het politiek vlak worden aangepakt in het kader van de behandeling van het jaarlijks verslag over de toepassing van het Gemeenschapsrecht.

### ***Ambtelijke onderzoeksbevoegdheden***

Op het gebied van contracten en van het personeelsbeleid blijkt uit twee onderzoeken die de ombudsman op eigen initiatief heeft ingesteld, dat zijn bevoegdheden een probaat middel kunnen zijn om het bestuur aan te zetten tot zelfcorrectie. Het betreft enerzijds de positieve reactie van de Commissie en haar toezegging dat zij een optionele bemiddelingsclausule zal opnemen in haar standaard aanbestedingscontracten en vóór 30 juni 2007 nadere informatie zal doen toekomen (blz. 111), anderzijds het besluit van het Parlement om in zijn stageprogramma niet langer leeftijdsgrenzen te stellen (blz. 113). Op een volstrekt ander terrein ligt het optreden van de Commissie ten aanzien van een aantal klachten over de ontwikkeling van een industriehaven op de Canarische eilanden, waarop zowel een onderzoek van de ombudsman op eigen initiatief (blz. 112) als enkele verzoekschriften aan het Parlement betrekking hebben. Hierbij doet zich het probleem voor dat de ombudsman en het Parlement in deze zaak wellicht niet dezelfde termijnen en inzichten hebben, daar beide zowel een inhoudelijk besluit moeten nemen als gehouden zijn de kwestie vanuit verschillende bevoegdheden te onderzoeken. In dergelijke gevallen verzoekt de Commissie verzoekschriften de ombudsman een eigen standpunt in te nemen door krachtens artikel 195, lid 3 van het Reglement optimaal gebruik te maken van de hem ter beschikking staande kanalen voor een constructieve dialoog met het Parlement.

### ***De rol van het EPSO bij aanwervingsprocedures***

In zijn verslag over het jaarverslag 2003 van de Europese ombudsman drong de Commissie verzoekschriften er bij het Europees Bureau voor personeelsselectie (EPSO) op aan (par. 18) om zich te houden aan de regels en praktijken inzake openheid en transparantie bij aanwervingsprocedures overeenkomstig het speciaal verslag van de ombudsman (1004/97 PD) en het verslag-H. Bösch (A5-280/00). Met name ten aanzien van de toegang van kandidaten tot hun gecorrigeerde examens wees de rapporteur De Rossa er in 2003 op dat alle kandidaten in hun vergelijkende onderzoeken voor aanwerving bij de Europese instellingen op dit recht kunnen rekenen.

Drie jaar later, in 2006 kan men nog steeds niet zeggen dat dit een verworven recht is, zoals gemakkelijk op te maken valt uit de kritische opmerking van de ombudsman over de beknopte en gebrekkige informatie over de aard van vertaalfouten, die met het "evaluation sheet" door EPSO verstrekt wordt (674/2004/PB, blz. 97). Het is een legitiem belang van kandidaten om toegang te hebben tot henzelf betreffende informatie, welk recht in gevaar kan komen als bij de voorselectie systematisch gebruik wordt gemaakt van vragenlijsten die alleen door de computer gelezen kunnen worden en door gespecialiseerde externe organen worden beheerd. Daarom is het zeer wenselijk dat er ook ambtshalve onderzoeken worden verricht naar de toegang van kandidaten, in het bijzonder tot de afgenomen examens, de exacte antwoorden op vragenlijsten en de beoordelingscriteria die door de jury voor schriftelijke examens zijn vastgesteld (OI/5/05/PB blz. 98); en dat er meer in het algemeen wordt bekeken of het EPSO voldoet aan de belangrijkste voorwaarden die worden gesteld in het genoemde speciaal verslag van 1999 van de ombudsman.

Bovendien is de Commissie verzoekschriften van mening dat het onaanvaardbaar is dat EPSO blijft weigeren om excuses aan te bieden aan een kandidaat die was uitgesloten op grond van een duidelijke fout van de jury bij de beoordeling van de bewijsstukken voor zijn opleiding, ondanks herhaalde oproepen van de ombudsman. Een dergelijke arrogantie moest ook de ombudsman voor lief nemen door in plaats van het EPSO excuses aan te bieden namens de Europese Gemeenschappen (blz. 108). Dit is net het tegenovergestelde van de cultuur van dienstverlening die voor alle Europese instellingen en organen leidinggevend zou moeten. Het is niet toevallig

dat EPSO de tweede plaats inneemt op de lijst van instanties die zich schuldig maken aan wanbeheer. Onze commissie spoort de ombudsman dan ook aan om EPSO aan een diepgaand nader onderzoek te onderwerpen, zonder onderscheid te maken tussen de *administratieve arbeid* van het personeel van EPSO en de *besluiten van de jury*, zoals de ombudsman terecht voorstelt (1217/04/OV blz. 66), en in het bijzonder te letten op de antwoorden van EPSO op klachten van kandidaten over de *nakoming van termijnen, vormvereisten, te beginnen met de taal van de kandidaten, en de bescherming van persoonsgegevens.*

### **Speler in het democratisch leven van de Unie**

In haar voorgaande verslagen heeft de Commissie verzoekschriften gewezen op de rol van de Europese ombudsman als waarborg voor de openheid en de democratische verantwoording in het besluitvormings- en bestuurscentrum van de EU (2003), als boegbeeld van kwaliteitsvolle informatie over de onderwerpen die onder zijn mandaat vallen (2004), en waarvan de inbreng een toegevoegde waarde voor goed bestuur betekent, nog afgezien van zijn taak om wanbeheer aan het licht te brengen (2005). Dit jaar willen we de rol van de ombudsman als "speler in het democratisch leven van de Unie"<sup>1</sup> belichten, als bemiddelaar tussen de burgers en de communautaire openbare bestuursorganen, vooral bij zijn taak om de grens te trekken tussen goed en slecht bestuur. Het lijkt erop dat de Europese ombudsman is ingegaan op het verzoek dat in 2004 tot hem gericht is, om nader aan te geven wat er onder wanbeheer te verstaan is.

In dat licht kan paragraaf 2.2.3, over handelingen en gedragingen die afwijken van de normen voor een goed bestuur, volledig onderschreven worden. Positief is ook de aansporing aan de openbare bestuursorganen van de Gemeenschap om fouten te erkennen, excuses aan te bieden en bevredigende oplossingen voor indieners van klachten te zoeken. De wijze waarop bijvoorbeeld de EIB is teruggekomen op haar weigering om toegang te geven tot een auditrapport en de verzoeker inzage in grote delen daarvan gegeven heeft (blz. 77-78), is een goed voorbeeld van een constructieve aanpak om een verkeerde houding recht te zetten, dat navolging verdient. De Commissie verzoekschriften moedigt de ombudsman dan ook aan om elk jaar een lijst op te stellen van de beste bestuurspraktijken die *een voorbeeldfunctie hebben* ofwel *starcases (6 in 2006)*, met vermelding van de gevallen waarbij de instellingen het boetekleed aantrekken.

De Commissie verzoekschriften spoort de Europese ombudsman aan om nauw te blijven toezien op de houding van de EU-Ministerraad en ook het Europees Parlement ten aanzien van de toegang van het publiek tot documenten, en van de Commissie bij de uitoefening van haar taken als hoedster van het Gemeenschapsrecht. Eén van de belangrijkste punten waarop gewezen moet worden is **de democratische gelijkheid van alle Europese burgers, zonder discriminatie volgens nationaliteit of taal.** De strenge berisping van het herhaald wanbeheer van de Raad door de ombudsman, vanwege het ontbreken van de Duitse versie van de internetsite van de Voorzitter is terecht en het speciaal verslag van 30 november 2006 verdient dan ook alle steun. De conclusies van dat verslag (blz. 109) mogen echter niet aangewend worden om nogmaals de stelling te bepleiten dat bepaalde taalversies "gelijker zijn dan andere".

Niet minder prijzenswaardig is het initiatief van de Europese ombudsman om eerst de Raad een minnelijke schikking voor te stellen en vervolgens kritische opmerkingen aan het adres van de lidstaten te richten (blz. 104-5), om de praktijk van commerciële sponsoring door het fungerend voorzitterland, in dit geval Ierland, te veroordelen, met dringend verzoek om ervan af te zien. Uit

---

<sup>1</sup> De uitdrukking komt uit "Le processus d'adoption du Statut du Médiateur" van Ezio Perillo, "Diritto dell'Unione europea" (2006), vol. 1, blz. 143.

dit "incident" blijkt wel hoe gevoelig het probleem van belangenconflicten is op één van de knooppunten in het wetgevend centrum van de Unie, waarbij niet toevallig zowel Europese instellingen als nationale autoriteiten betrokken zijn. De ombudsman heeft er goed aan gedaan op dit probleem te wijzen. Nog beter is dat hij de vinger aan de pols houdt op basis van het gestarte overleg met de permanente vertegenwoordigingen van de lidstaten.

### **Steeds concretere samenwerking**

De Commissie verzoekschriften is beslist voorstander van afslanking van procedures om het jaarverslag van de ombudsman sneller te kunnen behandelen (par. 4 van het verslag-Schwab), en verzoekt de ombudsman om zich hierbij aan te sluiten door zijn jaarverslag in te dienen in het eerste kwartaal van het jaar en een samenvatting te geven van de statistieken en de synopsis voor het analytisch gedeelte (hoofdstuk 3 van het voorliggend verslag). Maar alleen met voldoende begrotingsmiddelen is het mogelijk om het obstakel van de veelaligheid bij het Parlement te overkomen, die er dit jaar toe heeft geleid dat de andere taalversies van het verslag pas meer dan twee maanden na het Engelse origineel beschikbaar zijn.

Er zijn zeven jaar verstreken sinds de toenmalige ombudsman J. Söderman verzocht om artikel 3, lid 2 in die zin te wijzigen dat hij vrije inzage in de dossiers van de instellingen krijgt en zonder meer gerechtigd is om Europese ambtenaren en andere personeelsleden te horen. Het Parlement heeft in zijn verslag-Almeida Garrett (A5-0240/2001) in grote lijnen ingestemd (op 6/9/01) met de verlangde wijzigingen op het besluit van 9/3/94, maar de speciale wetgevingsprocedure is vervolgens verzand, hoewel de Commissie en de Raad het ermee eens waren (zie OEIL ACI 1999/2215). Uw rapporteur, die reeds een advies voor de Commissie verzoekschriften heeft opgesteld, kan alleen maar herinneren aan de conclusies daarvan, die in de commissie zijn goedgekeurd op 29/5/2001 (parallel met het verslag van de Commissie constitutionele zaken), met name conclusie 4 die volledig instemt met de amendementen op artikel 3 van het statuut, die door de ombudsman waren voorgesteld. "De Commissie verzoekschriften verheugt zich vanzelfsprekend over het feit dat de Europese ombudsman zijn bevoegdheden op een progressieve wijze heeft geïnterpreteerd en zijn onderzoeksbevoegdheden ook progressief heeft toegepast zonder negatieve reacties bij de Europese Commissie op te roepen".

Ten aanzien van de ruimere voorstellen van 11/7/2006 van ombudsman Diamandouros tot aanpassing van het statuut betuigt de commissie nogmaals haar instemming, mits - gezien de steeds grotere eisen die aan zijn functie worden gesteld - zijn bevoegdheden tegelijk geleidelijk worden uitgebreid, waarmee de voornaamste Europese instellingen al hebben ingestemd. In de praktijk gaat het om wijzigingen die een kwalitatieve uitbreiding van de bevoegdheden van de Europese ombudsman inhouden, zonder dat er iets verandert aan hun aard of het feit dat geen van zijn besluiten afdwingbaar is (zie de jurisprudentie van het HvJ van 22/5/2000 in de zaak T-103/99).

Deze instemming met de verlangde wijzigingen van het statuut strookt bovendien met enkele recente Europese arresten, zoals het arrest van 10/4/02 van het Hof van eerste aanleg in de zaak T-209/00, dat bepaalt dat de Europese ombudsman niet dezelfde discretionaire bevoegdheid heeft als de Commissie om een overtredingsprocedure in te stellen "daar hij, behoudens in objectief te rechtvaardigen gevallen, niet kan weigeren gevolg te geven aan een toelaatbare en ontvankelijke klacht", en het arrest van 23/3/04 van het Hof in de zaak *Lamberts* C-234/02, dat bepaalt dat hoewel besluiten van de ombudsman niet bindend zijn, zij toch aanleiding kunnen zijn tot een maatregel vanwege niet-contractuele aansprakelijkheid op grond van artikel 288

VEG. Mede om functionele redenen is het dus wenselijk dat de Europese ombudsman in staat wordt gesteld om zijn onderzoeksbevoegdheden ten volle te benutten.

Het is hoe dan ook van fundamenteel belang dat de ombudsman zijn bevoegdheden op dynamische en flexibele wijze blijft uitoefenen, in overeenstemming met de aard van zijn werk, dat een waar “proefterrein voor soft law” vormt. De Commissie verzoekschriften spoort de Europese ombudsman daarom aan om ook onderzoek te verrichten naar de zogenaamde derde pijler, justitiële en politionele samenwerking in strafzaken, en het ook uit te breiden tot bijvoorbeeld het werk van Europol. Tegelijk spoort zij hem aan om gebruik te maken van het Europees netwerk van ombudsmannen en de ervaring van onze commissie om vraagstukken op te lossen die verband houden met het beleid van de Unie en die voortvloeien uit de oplossing van nationale of lokale problemen in de periferie van het netwerk, zoals de kwestie van het vrij verkeer van goederen, die aan de orde wordt gesteld door de ombudsman van Friuli-Venezia Giulia (blz. 114).

Om te zorgen voor volledige subsidiariteit in de niet-gerechtelijke middelen zou het zinvol zijn om de taken van het netwerk uit te breiden tot vormen van gespecialiseerde bemiddeling voor de bescherming van minderjarigen<sup>1</sup>, gezinsproblemen, bescherming van persoonsgegevens en de rechten van gedetineerden en zieken, om het netwerk beter bekend te maken en zijn invloed uit te breiden tot buiten de landsgrenzen. Dat leidt tot vele vormen van dialoog, wat volgens onze commissie positief is voor de toenadering tussen de burgers en de instellingen van de Europese Unie. Tot slot leveren de - deels teleurstellende - Italiaanse ervaringen met een groot aantal perifere ombudsmannen in plaats van één enkele nationale ombudsman<sup>2</sup>, aanwijzingen dat het belangrijk is dat er een Europese ombudsman is die algemene bekendheid geniet, ook al blijkt zijn website - zoals helemaal niet verwonderlijk is - in de eerste plaats bezocht te worden door Italiaanse websurfers (blz. 160).

---

<sup>1</sup> In Europa bestaat er al sinds 1997 een Europees netwerk van ombudsmannen voor kinderen (ENOC).

<sup>2</sup> Art. 16 van wet nr. 127 van 15 mei 1997 bepaalt dat er een nationale ombudsman aangesteld wordt, maar is tot op vandaag onuitgevoerd gebleven.



## PROCEDURE

<b>Titel</b>	Jaarverslag over de activiteiten van de Europese ombudsman in 2006
<b>Procedurenummer</b>	2007/2123(INI)
<b>Commissie ten principale</b> Datum bekendmaking	PETI 30.1.2007
<b>Rapporteur(s)</b> Datum benoeming	Luciana Sbarbati 2.5.2007
<b>Vervangen rapporteur(s)</b>	
<b>Behandeling in de commissie</b>	25.6.2007
<b>Datum goedkeuring</b>	17.7.2007
<b>Uitslag eindstemming</b>	+ :           25 - :           0 0 :           0
<b>Bij de eindstemming aanwezige leden</b>	Marcin Libicki, Kathy Sinnott, Maria Matsouka, Robert Atkins, Simon Busuttil, Daniel Caspary Luis Herrero-Tejedor, Mairead McGuinness, Manolis Mavrommatis, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Andreas Schwab, Rainer Wieland, Proinsias De Rossa, Glyn Ford, Miguel Angel Martínez Martínez, Radu Podgorean, Marian Harkin, Luciana Sbarbati, Margrete Auken
<b>Bij de eindstemming aanwezig vaste plaatsvervanger(s)</b>	Thijs Berman, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Tatjana Ždanoka
<b>Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervanger(s) (art. 178, lid 2)</b>	Elspeth Attwooll, Metin Kazak, Dimitrios Papadimoulis
<b>Datum indiening</b>	26.7.2007
<b>Opmerkingen (slechts in één taal beschikbaar)</b>	...