

Vergaderjaar 2019–2020

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2880

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2020

Mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken doe ik u de kabinetsreactie toekomen inzake de opinie van de Europese Commissie op het voorstel van het Europees Parlement om het mandaat van de Europese Ombudsman aan te passen.

De Europese Ombudsman is ingesteld voor de burgers in de EU. Hij onderzoekt in volledige onafhankelijkheid klachten van de burger en rapporteert hierover aan het Europees Parlement (hierna: «parlement»). Het parlement kiest iedere zittingsduur van het parlement een Ombudsman. In 2019 is mw. Emily O'Reilly (Ierland) door het parlement herkozen. Het huidige Statuut van de Ombudsman dateert uit 1994 en is opgesteld voordat het Verdrag van Lissabon in werking is getreden. Het Statuut is voor het laatst in 2008 geamendeerd. Omdat het Statuut daarmee enkele verouderde passages bleef bevatten is door het Europees Parlement besloten om het Statuut aan te passen en in zijn geheel te vervangen. Volgens artikel 228(4) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) kan het parlement op eigen initiatief een ontwerpverordening voorstellen tot aanpassing van het Statuut Ombudsman, volgens de bijzondere wetgevingsprocedure. Na dit ontwerpinitiatief kan de Raad (na advies te hebben gevraagd van de Commissie) met versterkte gekwalificeerde meerderheid¹ (conform artikel 238(2) VWEU) hierover besluiten.

Het parlement heeft op 12 februari 2019 een ontwerpverordening vastgesteld inzake het Statuut van de Ombudsman en de algemene voorwaarden voor de uitoefening van zijn ambt als bedoeld in artikel 228(4) VWEU. Het parlement heeft op 25 maart 2019 de ontwerpverordening voor advies aan de Europese Commissie (hierna: Commissie)

¹ 72% van de leden van de Raad die lidstaten vertegenwoordigen waarvan de bevolking ten minste 65% uitmaakt van de Unie.

verzonden. Op 31 oktober 2019 heeft de Commissie haar opinie over het voorstel van het parlement verzonden. Het voorzitterschap heeft het onderwerp op 29 mei geagendeerd voor de raadswerkgroep Algemene Zaken. Daarin heeft zij aangekondigd dat zij formeel de consultaties wil starten met het parlement. Om deze gesprekken te starten zal het raadsmandaat moeten worden vastgesteld. Daarom ontvangt uw Kamer nu ook de kabinetsreactie op de ontwerpverordening.

De ontwerpverordening van het parlement en de opinie van de Commissie zijn als bijlage bij deze brief gevoegd². Deze documenten vormen de basis voor de standpuntbepaling en uiteindelijke besluitvorming in de Raad.

In het tweede onderdeel van deze brief wordt een puntsgewijze beschrijving gegeven van de in de ontwerpverordening opgenomen voorstellen van het parlement en de opinie van de Commissie. In het derde onderdeel wordt de kabinetsreactie gegeven op het voorstel van het parlement en de opinie van de Commissie. Afsluitend wordt het vervolgproces van de ontwerpverordening geschetst in Brussel.

Essentie voorstel parlement en advies van de Commissie

Verlengen termijn indienen klachten

De ontwerpverordening van het parlement bevat het voorstel om de termijn van twee jaar waarbinnen een klacht kan worden ingediend bij de Ombudsman te verlengen naar drie jaar. De Commissie is van mening dat de voorgestelde verlenging geen meerwaarde lijkt te hebben. Er zijn volgens de Commissie geen aanwijzingen dat de huidige periode tot problemen leidt.

Verlengen termijn

In de ontwerpverordening wordt voorgesteld om de mogelijkheid open te houden om de reactietermijn van de betrokken instelling of instantie of het betrokken orgaan op de uitkomst van een onderzoek van de Ombudsman te verlengen. De reactietermijn van drie maanden zou dan kunnen worden verlengd met maximaal twee maanden. Op dit moment biedt het Statuut Ombudsman geen mogelijkheid om de reactietermijn te verlengen. In de praktijk geeft de Ombudsman nu echter maximaal twee keer één maand extra reactietijd wanneer de Commissie hier schriftelijk en gemotiveerd om vraagt. De Commissie steunt het voorstel en merkt op dat dit voorstel aansluit bij de huidige praktijk.

Uitbreiden bevoegdheden inzake intimidatie

In de ontwerpverordening van het parlement wordt voorgesteld de bevoegdheid van de Ombudsman uit te breiden. De Ombudsman zou volgens de ontwerpverordening de bevoegdheid krijgen ook onderzoek te doen naar de bestaande procedures en wijze van behandeling van klachten van de instellingen, organen en instanties inzake intimidatie. In haar reactie geeft de Commissie aan dat zij de voorgestelde wijzigingen niet ondersteunt. De Commissie merkt onder meer op dat de Ombudsman hiervoor reeds een zekere bevoegdheid bezit en er binnen het Statuut van ambtenaren van de Europese Unie (hierna: Ambtenarenstatuut) al diverse bepalingen zijn opgenomen over (seksuele) intimidatie. Hierdoor kunnen er volgens de Commissie ongewenste dubblures ontstaan. De ontwerpverordening heeft bovendien volgens de Commissie in haar huidige vorm het negatieve neveneffect voor Europese ambtenaren dat de gang naar de Ombudsman betekent dat een slachtoffer de zaak niet meer naar de

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

rechter zou kunnen brengen conform artikel 91(2) van het Ambtenarenstatuut. Bovendien merkt de Commissie op dat het mandaat van de Ombudsman, zoals neergelegd in artikel 228(1) VWEU, niet de evaluatie van beleid en procedures van de instellingen in het algemeen omvat.

Uitbreiden bevoegdheden onderzoek inzake klokkenluiders

De bevoegdheid met betrekking tot klokkenluiders wordt met de ontwerpverordening uitgebreid. De Ombudsman zou een regelmatige beoordeling moeten uitvoeren van de beleidsmaatregelen en evaluaties van procedures binnen de instellingen, organen en agentschappen met betrekking tot klokkenluiders. Indien nodig, zou de Ombudsman aanbevelingen kunnen doen. Daarnaast zou de Ombudsman ook zelfstandig onderzoek kunnen verrichten nadat een klokkenluider zich heeft gemeld. De Commissie is kritisch over deze uitbreiding. Het doel van de Ombudsman is het behandelen van klachten en het onderzoeken van mogelijke zaken van wanbeheer. Voor klokkenluiders zijn volgens de Commissie separate procedures ingericht. Zij steunt daarom deze uitbreiding niet.

Uitbreiden bevoegdheid inzake strategisch onderzoek op eigen initiatief

In het voorstel krijgt de Ombudsman de bevoegdheid om zelfstandig (d.w.z. zonder een klacht vooraf) strategische onderzoeken uit te voeren naar zaken van wanbeheer en om *best practices* van goed bestuur binnen de Unie te onderzoeken. Daarnaast stelt het parlement voor dat de Ombudsman een structurele en systematische dialoog met instituties aan kan gaan om bijvoorbeeld te bezien of adviezen worden opgevolgd. De Commissie steunt deze aanpassing zolang de Ombudsman binnen de grenzen van zijn mandaat blijft handelen. Daarnaast merkt de Commissie op dat er sprake dient te zijn van een regelmatige en geen systematische dialoog.

Uitbreiding bevoegdheid inzake het horen van ambtenaren

Het parlement stelt voor om de bepaling over beroepsgeheim bij het horen van ambtenaren van de instituties van de Unie in een zaak aan te passen. Indien zij gehoord worden vanwege een onderzoek door de Ombudsman, kan een ambtenaar eraan gebonden zijn dat deze geen vertrouwelijke informatie mag delen met de Ombudsman. Het parlement respecteert deze situatie, maar stelt voor om in het Statuut Ombudsman op te nemen dat het feit dat vertrouwelijke informatie niet gedeeld kan worden, niet geïnterpreteerd mag worden als het verbergen van relevante informatie voor het onderzoek. De Commissie is kritisch over deze passage en merkt op dat het juridisch raamwerk hierover verduidelijkt dient te worden. Zij stelt voor deze regels in lijn te brengen met artikel 17 en artikel 19 van het Ambtenarenstatuut.

Toegang tot documenten

Voor de toegang tot documenten wordt in de ontwerpverordening voorgesteld dat de Ombudsman toegang krijgt tot alle informatie die hij vraagt van de Europese instellingen, organen en instanties van de Unie en dat hij de noodzakelijke veiligheidsvoorschriften in acht neemt wanneer hij gerubriceerde informatie vraagt of verwerkt. Daarbij wordt voorgesteld dat de Europese instellingen, organen en instanties tevens documenten afkomstig van de lidstaten met classificatie *secret* zullen verstrekken, wanneer de Ombudsman passende regels voor de waarborging van de vertrouwelijkheid heeft getroffen. Daarnaast stelt het parlement voor dat instellingen naar aanleiding van een aanbeveling met betrekking tot een klacht over het recht op toegang tot informatie binnen de termijnen van

Verordening 1049/2001 reageert in plaats van de in artikel 228 VWEU opgenomen termijn van drie maanden (de zogenaamde *fast-track procedure*).

De Commissie merkt met betrekking tot dit punt op dat de noodzakelijke veiligheidsvoorschriften dienen te gelden bij alle soorten gerubriceerde informatie afkomstig van lidstaten en niet alleen met classificatie *secret*. Ten tweede heeft de Commissie bezwaren bij de voorgestelde *fast-track procedure* waarbinnen een kortere reactietermijn zou gelden. Op basis van artikel 228 VWEU heeft een instelling immers drie maanden om te reageren, waardoor de bepaling onverenigbaar is met het Verdrag. Tevens zou volgens de Commissie door deze bepaling vereist zijn dat de instelling een nieuw besluit neemt naar aanleiding van een aanbeveling van de Ombudsman. Dat zou volgens de Commissie niet verenigbaar zijn met artikel 2(6) van het Statuut Ombudsman. De Commissie stelt daarom voor om de verwijzing naar Verordening 1049/2001 te schrappen en de reguliere termijn aan te houden.

Aanvullende eisen voor kandidaten

Artikel 8 van de ontwerpverordening maakt de voorwaarden voor de benoeming van de Ombudsman restrictiever. Voorgestelde aanvullende eisen zijn dat de Ombudsman geen lid is geweest van een regering van een lidstaat over de afgelopen drie jaar. Bovendien moet de nieuwe Ombudsman voldoen aan de vereisten voor uitoefening van een functie in de rechterlijke macht en beschikken over ervaring en competentie voor de taken van Ombudsman. Deze eisen zijn cumulatief en bestonden eerder niet.

De Commissie is het niet eens met deze nieuwe aanvullende eisen die een extra barrière zouden kunnen opwerpen voor mogelijke kandidaten. De eis dat kandidaten geen lid mogen zijn geweest van een regering van een lidstaat over de afgelopen drie jaar geldt ook niet voor kandidaten voor rechters van het Hof van Justitie van de EU of het Gerecht of Advocaten-Generaal. Zij twijfelt aan de proportionaliteit van de beperking. Wanneer het doel is om belangenverstrengeling tegen te gaan, zijn er volgens haar ook andere mogelijkheden.

Diverse bepalingen

De ontwerpverordening biedt de Ombudsman de mogelijkheid om een voorstel te doen tot oplossing van de klacht bij de klager en het instituut ter zake. De klager kan volgens het voorstel nog suggesties en opmerkingen doen, voordat de Ombudsman een rapportage met aanbevelingen verstuurt. Tevens wordt de mogelijkheid opgenomen dat de Ombudsman op eigen initiatief of op uitnodiging voor het parlement kan verschijnen en dat de Ombudsman een rapport ter kennisgeving naar het parlement kan sturen. Als laatste worden enkele bepalingen voorgesteld die in de jaarrapportage van de Ombudsman dienen te worden opgenomen. De Commissie heeft geen bezwaren tegen deze voorstellen.

Inzet kabinet

Het kabinet vindt de Ombudsman een belangrijke instantie binnen de Unie. Hij fungeert als aanspreekpunt voor burgers die klachten hebben over de Europese instellingen, organen of instanties en kan waardevolle aanbevelingen doen om het optreden van de instellingen van de Unie te verbeteren en het vertrouwen van de burger in de Unie te vergroten. De Ombudsman draagt zo tevens bij aan een transparantere Unie. Het kabinet onderschrijft het belang van het feit dat het parlement een voorstel heeft gedaan om het statuut van de Ombudsman te herzien.

In het voorstel worden enkele interessante voorstellen gedaan die de slagkracht van de Ombudsman kunnen vergroten en zijn flexibiliteit kunnen doen toenemen. Het kabinet steunt de Ombudsman en ziet dit voorstel als de start van een impuls om de Ombudsman bevoegdheden te geven waarbinnen hij zijn werk slagvaardiger kan doen, mits dit valt binnen de grenzen van zijn mandaat. Tegelijkertijd worden er door het parlement gedetailleerde voorstellen gedaan die juist ook het werk van de Ombudsman kunnen beperken. Het is van belang dat een zorgvuldige balans tot stand komt tussen enerzijds heldere bevoegdheden en anderzijds bevoegdheden die het werk van de Ombudsman niet onnodig belemmeren.

Met het oog op het mandaat van de Ombudsman zoals geformuleerd in artikel 228(1) VWEU is het belangrijk dat duidelijk gedefinieerd is wat de Ombudsman mag onderzoeken. De huidige ontwerpverordening stelt voor dat de Ombudsman zaken met betrekking tot wanbeheer mag onderzoeken. Het is belangrijk dat deze term duidelijk gedefinieerd wordt, waarbij de voorkeur voor het kabinet niet gelegen is bij een restrictieve lezing van dit begrip, maar juist een ruimere definitie ervan. Wanbeheer gaat volgens het kabinet verder dan alleen verkeerde administratieve handelingen (restrictieve lezing). Een ruimere lezing van dit begrip betreft ook bijvoorbeeld het proces van wetgeven binnen een instelling. Dit doet tevens meer recht aan de huidige praktijk van de Ombudsman waarin deze bijvoorbeeld zelfstandig onderzoek heeft kunnen uitvoeren naar de wetgevingsprocedures binnen de Raad.

Verlengen termijn

Het kabinet steunt het verlengen van de reactietermijn van de betrokken instelling of instantie of het betrokken orgaan, aangezien dit aansluit bij de huidige dagelijkse praktijk. Tegelijkertijd spoort het kabinet de instellingen, instanties en organen aan om zo spoedig mogelijk op aanbevelingen van de Ombudsman te reageren.

Uitbreiden bevoegdheden inzake intimidatie

Het kabinet vindt het van belang dat indien er sprake is van (seksuele) intimidatie een slachtoffer snel en toegankelijk klachten aanhangig kan maken. Voorkomen dient echter te worden dat er een parallelle structuur ontstaat. De Commissie beschikt, evenals de andere instituties van de Unie, op dit moment al over eigen procedures en bureaus waartoe slachtoffers zich kunnen wenden. Binnen deze bureaus zijn de rechten van de slachtoffers gewaarborgd. Het kabinet wil voorkomen dat er via dit voorstel een dubbele procedure zou ontstaan en deelt hiermee het oordeel van de Commissie.

Verder doorkruist de ontwerpverordening van het parlement de bepalingen van het Ambtenarenstatuut met betrekking tot intimidatie. Hierbij merkt het kabinet op dat binnen het huidige Ambtenarenstatuut slachtoffers zijnde Europees ambtenaar specifieke rechten en bescherming genieten. Het is van belang dat deze rechten gehandhaafd blijven. Bij behandeling van de zaak door de Ombudsman via het ontwerpvoorstel van het parlement is dit niet geborgd.

Uitbreiden bevoegdheden onderzoek inzake klokkenluiders

Het kabinet vindt het van belang dat klokkenluiders zich veilig voelen en laagdrempelig een melding kunnen doen over vermeende misstanden. Het kabinet deelt de analyse van de Commissie dat de voorgestelde wijziging over klokkenluiders in strijd is met huidige Europese wetgeving. Dit, omdat het mandaat van de Ombudsman niet de beoordeling van beleid en procedures in het algemeen omvat. Bovendien is het van belang

dat de rechten van klokkenluiders beschermd zijn en dient de instantie voldoende ervaring en mandaat te hebben om de melding van de klokkenluider zorgvuldig te behandelen. De regeling omtrent klokkenluiden voor het personeel van de instellingen van de EU is uitputtend geregeld in het Ambtenarenstatuut en recent is in november 2019 de Klokkenluidersrichtlijn gepubliceerd die in 2021 in werking treedt.

Uitbreiden bevoegdheid inzake onderzoek op eigen initiatief

Het kabinet is positief over de uitbreiding van de bevoegdheid van de Ombudsman uit te breiden zodat deze op eigen initiatief en naar eigen inzicht, dat wil zeggen zonder eerst een klacht te ontvangen, strategische onderzoeken kan starten. Dit sluit aan bij de Nederlandse praktijk zoals de Nationale ombudsman ook op eigen initiatief een onderzoek kan starten. Ten aanzien van uitbreiding van de bevoegdheden vindt het kabinet het van belang dat flexibiliteit gepaard gaat met een duidelijke omschrijving hiervan. Daarbij is het kabinet terughoudend om de bevoegdheden uit te breiden met structurele of periodieke onderzoeken. Het valt binnen het mandaat van de Ombudsman om op basis van een klacht dan wel op eigen initiatief onderzoek in te stellen in gevallen waar mogelijk sprake is van wanbeheer. Het mandaat van de Ombudsman omvat echter niet de beoordeling van beleid en procedures in het algemeen.

Nadat de Ombudsman een advies heeft geschreven, is het van belang dat dit opgevolgd wordt en dat daarbij dialoog met het betreffende onderdeel wordt aangegaan. Daarom steunt het kabinet het voorstel dat een regelmatige dialoog aan kan worden gegaan. Het kabinet is terughoudend over wat betreft van een systematische dialoog, omdat er ook rekening gehouden dient te worden met administratieve lasten en ook in dit geval flexibiliteit van belang is. Bovendien stelt het kabinet de vraag wat de meerwaarde is van een systematische dialoog met een instantie.

Uitbreiding bevoegdheid inzake het horen van ambtenaren

Voor wat betreft een uitbreiding van het horen van EU-ambtenaren stelt het kabinet van mening te zijn dat de Ombudsman ambtenaren moet kunnen horen. Informatie die relevant is voor het onderzoek dient zoveel mogelijk gedeeld te kunnen worden. Wanneer het om vertrouwelijke informatie gaat, dient hierbij rekening te worden gehouden met artikel 17 van het Ambtenarenstatuut. Anderzijds dienen EU-ambtenaren zoveel mogelijk informatie, voor zover relevant voor het onderzoek, te kunnen overleggen.

Het kabinet is van mening dat het onwenselijk is dat het beroep op vertrouwelijkheid van informatie als reden wordt gebruikt om informatie te verbergen voor de Ombudsman. Met betrekking tot dit onderdeel dient het voorstel juridisch te worden verduidelijkt en deelt het kabinet het oordeel van de Commissie. Het kabinet merkt hierbij wel op dat bij gerubriceerde informatie andere regels kunnen gelden.

Toegang tot documenten

Het kabinet deelt de mening van de Commissie dat bij alle soorten gerubriceerde informatie, afkomstig van de lidstaten, de Ombudsman de noodzakelijk veiligheidsvoorschriften dient na te leven. De voorgestelde aanpassing van de Commissie sluit hierbij aan. Het kabinet wijst er tevens op dat artikel 15 VWEU vereist dat: «Elke instelling, elk orgaan of elke instantie zorgt voor transparantie in zijn of haar werkzaamheden en neemt in zijn of haar eigen reglement van orde specifieke bepalingen betreffende de toegang tot zijn of haar documenten op, overeenkomstig de in de tweede alinea bedoelde verordeningen.» Hieruit volgt dat ook de

Ombudsman voor gerubriceerde informatie de noodzakelijke maatregelen dient te treffen om deze volgens de voorschriften te kunnen verwerken. Voor wat betreft de uitwerking van de toegankelijkheid van overheidsdocumenten dienen voorstellen in lijn te zijn met huidige Verdragen. De verplichting om naar aanleiding van een aanbeveling van de Ombudsman over de toegang tot documenten te reageren binnen de termijnen van Verordening 1049/2001 is volgens de Commissie in strijd met artikel 228(1) VWEU en artikel 2(6) Statuut Ombudsman. Het kabinet deelt deze analyse van de Commissie. Immers moet de reactietermijn op mogelijke aanbevelingen in lijn zijn met de gegeven termijnen in artikel 228 VWEU en artikel 2(6) Statuut Ombudsman. Bij het huidig voorstel lijkt het er bovendien op dat de aanbeveling van de Ombudsman het gevolg zou hebben dat de klager een nieuwe kans heeft om zijn zaak aan het Europees Hof van Justitie voor te leggen naast de reeds bestaande mogelijkheden, wat onverenigbaar zou zijn met artikel 2(6) Statuut Ombudsman en artikel 228 VWEU. Het kabinet zal bij de behandeling van het voorstel aandringen op een goede toegankelijkheid van overheidsdocumenten voor de Ombudsman, binnen de geldende Verdragen.

Aanvullende eisen voor kandidaten

Het kabinet is geen voorstander van de cumulatieve eisen die in het voorstel worden genoemd. Het is noodzakelijk dat de Ombudsman beschikt over relevante ervaring om zijn ambt goed uit te kunnen voeren. Hierbij is bij de selectie van kandidaten ook enige flexibiliteit noodzakelijk waarbij gedetailleerde eisen voor kandidaten nadelig werken. De reeds genoemde cumulatieve criteria zijn bovendien nadelig voor lidstaten die geen Nationale ombudsman hebben.

Diverse bepalingen

Het kabinet steunt de voorstellen dat de Ombudsman (op verzoek) kan verschijnen in het parlement, zijn rapportages ter kennisgeving kan doorsturen naar het parlement en de bepalingen die worden voorgesteld.

Oordeel inzake bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

Het kabinet toetst Europese voorstellen op bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit. Het bevoegdheidsoordeel is positief. Artikel 228(4) VWEU schrijft voor dat op het parlement op eigen initiatief, na advies van de Commissie en met goedkeuring van de Raad, die een besluit neemt, het statuut van de Ombudsman en de algemene voorwaarden voor de uitoefening van het ambt van Ombudsman vaststelt. Vanuit deze bevoegdheid doet het parlement een voorstel.

Het subsidiariteitsoordeel is positief. Het vaststellen van het statuut voor de Europese Ombudsman vergt vanzelfsprekend regels op Europees niveau. Ten aanzien van de proportionaliteit is het kabinet positief met een kanttekening. Het kabinet is kritisch waar het gaat over de voorgestelde uitbreiding van de bevoegdheden van de Ombudsman. Enkele voorstellen van het parlement gaan verder dan gewenst en doorkruisen bestaande regelgeving zoals die omtrent de klokkenluiders en de regels (en rechten van slachtoffers) omtrent klachten bij (seksuele) intimidatie.

Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Het parlement heeft geen impact assessment gemaakt of een financiële paragraaf toegevoegd aan het ontwerp. Het kabinet hecht er echter aan om uw Kamer voor zover nu mogelijk te informeren over de financiële

implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten. Het parlement stelt voor dat de Ombudsman over een adequaat budget kan beschikken. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De kabinetsinzet voor het volgende (Meerjarig Financieel Kader) MFK is leidend voor een integrale afweging van middelen voor de periode na 2020; Het kabinet wil niet vooruitlopen op de besluitvorming over het volgende MFK en verwacht op grond van dit voorstel geen gevolgen voor burgers ten aanzien van meer regeldruk of administratieve lasten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren