



Besluit van de Europese Ombudsman inzake klacht 1571/2003/OV tegen Europol

Besluiten

Zaak 1571/2003/OV - **Geopend op** 22/09/2003 - **Besluit over** 01/12/2004

Summary of decision on complaint 1571/2003/OV against Europol

The complainant worked for Europol as an administrative assistant from 1 May 2001 to 1 April 2003. However, after having been recruited, she found out that she had been recruited as a local staff member and not as a Europol staff member, as prescribed by Europol's Staff Regulations. The complainant, thus being employed with less advantageous final conditions, wrote to the Director of Europol asking for rectification and compensation, but this request, as well as a later appeal, were rejected.

In August 2003, the complainant lodged a complaint with the European Ombudsman, alleging that Europol had failed to respect its Staff Regulations (Articles 1, 2 and 3, plus Appendix 1) by recruiting her, in the position of administrative assistant, as a local staff member and not as a Europol staff member. The complainant also claimed compensation.

In its opinion on the complaint, Europol stated that, given the inflexibility of the recruitment system, it had to resort to employing temporary staff under conditions applicable to local staff, in those situations where the Establishment plan did not foresee Europol posts and the workload was such that temporary assistance was required. Even if it is true that this policy entailed employing personnel as members of local staff in positions other than those formally described in Appendix 1 of the Europol Staff Regulations, Europol was free to do so as long as it stayed within the limits of its personnel budget. Europol also contested that the complainant had suffered any financial damage. It pointed out that the only alternative for Europol would have been not to employ the complainant at all.

In his decision, the Ombudsman pointed out that Appendix 1 to the Europol Staff Regulations clearly mentioned that a post of administrative assistant "shall be" a Europol post. Furthermore, the Ombudsman did not find in the Europol Staff Regulations any legal basis which could justify Europol's practice of employing temporary staff under conditions applicable to local staff in the situation where the Establishment plan did not foresee Europol posts. The Ombudsman concluded that Europol had failed to respect its Staff Regulations by recruiting the complainant as an administrative assistant under a local staff contract. He therefore made a critical remark. With regard to the claim for compensation, the Ombudsman however considered that the complainant had not shown that she suffered any loss as a result of the maladministration, because Europol's argument that the only alternative to employing her as a local staff member would have been not to employ her at



all, did not seem unreasonable. The Ombudsman considered that the critical remark was sufficient to draw Europol's attention to the need to review its practice with regard to the engagement of its staff.

Straatsburg, 1 december 2004
Geachte mevrouw de C.,

Op 26 augustus 2003 diende u bij de Europese Ombudsman een klacht in namens uw cliënte, mevrouw P. (hierna "klaagster"), tegen Europol betreffende haar indienstneming als plaatselijk functionaris en niet als Europol-functionaris.

Op 22 september 2003 zond ik de klacht door naar de directeur van Europol. Op 23 december 2003 stuurde Europol zijn standpunt, dat ik vervolgens naar u heb doorgezonden met het verzoek opmerkingen te maken. Die hebt u op 27 februari 2004 verstuurd.

Ik schrijf u nu om u de resultaten van mijn onderzoek mee te delen. Mijn verontschuldiging dat het zo lang heeft geduurd om uw klacht te behandelen.

KLACHT

Volgens de advocaat van klaagster waren de relevante feiten als volgt:

Op 1 mei 2001 begon klaagster bij Europol te werken als administratief assistente. Uit haar overeenkomst met Europol blijkt dat zij in dienst werd genomen als "plaatselijk functionaris", op wie minder voordelige (financiële) voorwaarden van toepassing zijn dan op personeelsleden van Europol. In september 2001 ontdekte klaagster dat zij in dienst was genomen in strijd met het statuut van Europol, daar de functie van administratief assistente een Europol-functie moet zijn, en geen functie van plaatselijk functionaris. Op 21 augustus 2002 schreef de advocaat van klaagster naar de directeur van Europol met een verzoek tot rechtzetting en compensatie. De directeur verwierp dit verzoek op 16 december 2002. Klaagster ging op 14 maart 2003 in beroep, dat op 11 juni 2003 werd verworpen.

Op 26 augustus 2003 diende de advocaat van klaagster onderhavige klacht in bij de Ombudsman. Klaagster beweert dat Europol het statuut van Europol (artikelen 1, 2 en 3, plus aanhangsel 1) niet heeft nageleefd door haar, in de functie van administratief assistente, in dienst te nemen als plaatselijk functionaris en niet als Europol-functionaris, en eist financiële compensatie.

ONDERZOEK **Standpunt van Europol**

Klaagster werd door Europol in dienst genomen als plaatselijk functionaris in de periode tussen 1 mei 2001 en 1 april 2003.

Het statuut (1) van Europol voorziet twee categorieën van personeelsleden die door Europol in dienst kunnen worden genomen: Europol-functionarissen en plaatselijke functionarissen. Of een bepaalde functie alleen kan worden bezet door personen die behoren tot de ene of de andere categorie wordt in principe bepaald door aanhangsel 1 bij het statuut van Europol. Het statuut van Europol voorziet ook verschillende procedures en voorwaarden voor de indienstneming van Europol-functionarissen en plaatselijke functionarissen. Plaatselijke functionarissen worden in dienst genomen krachtens het Nederlands recht, terwijl



personeelsleden van Europol onder het statuut van Europol vallen zoals dat door de Raad is vastgesteld. Ook is de aanstelling als personeelslid van Europol alleen mogelijk voor mensen die met succes hebben deelgenomen aan een selectieprocedure.

Alle functies van Europol zijn vastgelegd in de lijst van formatieplaatsen, die door de Raad wordt goedgekeurd als onderdeel van de jaarbegroting van Europol. Aanstellingen als personeelslid van Europol buiten de grenzen vastgesteld door deze lijst van formatieplaatsen zijn wettelijk gezien niet mogelijk.

Gezien de inflexibiliteit van het indienstnemingsstelsel moest Europol zijn toevlucht nemen tot de indienstneming van tijdelijk personeel onder voorwaarden die van toepassing zijn op plaatselijke functionarissen, in de situaties waarin de lijst van formatieplaatsen geen Europol-functies voorzag en waarin tijdelijke bijstand vereist was. Dit gebeurde bijvoorbeeld in situaties waarin een gewoon personeelslid gedurende lange tijd ziek was, of in periodes dat de werklast tijdelijk toenam.

Het standpunt van Europol is altijd geweest dat het Europol vrij stond dit te doen zolang het binnen de grenzen van zijn personeelsbegroting bleef, ook al hield dit beleid in dat er personeel in dienst moest worden genomen als plaatselijke personeelsleden voor functies buiten die welke formeel beschreven zijn in aanhangsel 1 bij het statuut van Europol.

De klacht komt er in essentie op neer dat klagster door Europol in dienst werd genomen als plaatselijk functionaris, terwijl zij beweert dat zij een overeenkomst van formeel personeelslid van Europol had moeten krijgen. In de briefwisseling met de advocaat van klagster heeft Europol de redenen uitgelegd waarom het deze bewering onjuist vindt. Deze redenen zijn de volgende:

Het belangrijkste argument dat door Europol naar voren wordt gebracht, is dat klagster uit vrije wil een overeenkomst aanging met Europol, goed wetende dat dit een overeenkomst als plaatselijk functionaris was, die onder de Nederlandse wetgeving valt. Dit staat expliciet vermeld in de documenten van de overeenkomst, en ook in de briefwisseling met klagster. Dit feit als zodanig werd niet door klagster of haar advocaat betwist.

Ten tweede is het standpunt van Europol dat het onmogelijk was klagster een overeenkomst aan te bieden als personeelslid van Europol, daar zij de indienstnemingsprocedures voorzien door het statuut van Europol niet met succes had doorlopen. Hoewel klagster deelnam aan een van de indienstnemingsprocedures voor personeel van Europol, werd zij niet geselecteerd.

Ten derde voorzag de lijst van formatieplaatsen bij Europol geen functie van administratief assistente in de eenheid waar zij werkte, terwijl de werklast van die eenheid zodanig was dat tijdelijke bijstand vereist was.

Europol betwist ook dat klagster financiële schade heeft geleden als gevolg van haar indienstneming als plaatselijk functionaris, gezien het feit dat het wettelijk gezien niet mogelijk was klagster in dienst te nemen als personeelslid van Europol. Daar er geen



functie bij Europol beschikbaar was en klaagster niet met succes aan een selectieprocedure voor de functies die wel beschikbaar waren, had deelgenomen, zou het enige alternatief voor Europol zijn geweest klaagster helemaal niet in dienst te nemen.

Opmerkingen van klaagster

Klaagster handhaafde haar klacht. Artikelen 2 en 3 van het statuut van Europol en aanhangsel 1 zijn duidelijk en laten geen twijfel bestaan over welke personeelsleden Europol-functionarissen zijn. In tegenstelling tot wat Europol in zijn mening beweerde, is de indienstneming van personeel van Europol volgens het statuut van Europol niet afhankelijk van het met succes doorlopen van een selectieprocedure. Klaagster haalde één voorbeeld aan van een personeelslid van Europol dat geen selectieprocedure had doorlopen.

Klaagster betwist het argument van Europol dat zij de overeenkomst uit vrije wil heeft ondertekend, goed wetende dat deze overeenkomst betrekking had op plaatselijke functionarissen. Toen klaagster haar overeenkomst ondertekende, wist zij niet dat de functie die van een personeelslid van Europol was, omdat zij geen kopie had gekregen van aanhangsel 1 van het statuut. Klaagster kon bijgevolg niet weten dat zij een overeenkomst ondertekende die niet strookte met het statuut.

Klaagster wijst er ook op dat zij met succes een selectieprocedure doorliep voor de functie van tweede officier, die vrijkwam, en dat zij reservekandidate werd.

Het argument dat klaagster in dienst werd genomen omwille van de toegenomen werklast is niet correct, omdat de overeenkomst van klaagster na één jaar werd verlengd en een vervanging was voorzien toen klaagster wegging. Klaagster bekleedde dus een gewone administratieve functie.

Klaagster voert aan dat, als zij in dienst was genomen overeenkomstig het statuut van Europol, zij financiële voordelen zou hebben genoten die zij nu niet had. Klaagster verwerpt derhalve het argument van Europol dat zij geen financieel verlies heeft geleden.

BESLUIT 1 Vermeende indienstneming van klaagster in strijd met het statuut van Europol

1.1 Klaagster beweert dat Europol het statuut van Europol (artikelen 1, 2 en 3, plus aanhangsel 1) niet heeft nageleefd door haar in dienst te nemen - in de functie van administratief assistente - als plaatselijk functionaris en niet als Europol- functionaris.

1.2 Europol merkte op dat, gezien de inflexibiliteit van het indienstnemingsstelsel, het zijn toevlucht moest nemen tot de indienstneming van tijdelijk personeel onder voorwaarden die van toepassing zijn op plaatselijke functionarissen, in de situaties waarin de lijst van formatieplaatsen geen Europol-functies voorzag en waarin tijdelijke bijstand vereist was. Het standpunt van Europol is altijd geweest dat het Europol vrij stond dit te doen zolang het binnen de grenzen van zijn personeelsbegroting bleef, ook al hield dit beleid in dat personeel in dienst moest worden genomen als plaatselijke functionarissen voor functies buiten die welke formeel beschreven zijn in aanhangsel 1 bij het statuut van Europol.

Europol voerde verder aan dat klaagster uit vrije wil een overeenkomst was aangegaan met Europol, goed wetende dat deze overeenkomst betrekking had op plaatselijke



functionarissen en onder het Nederlands recht viel. Het was onmogelijk klaagster een overeenkomst aan te bieden als personeelslid van Europol, daar zij de indienstnemingsprocedures voorzien door het statuut van Europol niet met succes had doorlopen. Ten slotte voorzag de lijst van formatieplaatsen geen functie bij Europol als administratief assistent in de eenheid waar zij werkte.

1.3 De Ombudsman merkt op dat artikel 2 van het statuut van Europol bepaalt dat *"Als 'Europol-functionaris'(...) wordt aangemerkt het personeelslid dat is aangesteld om een functie te vervullen die is opgenomen in de lijst van functies in aanhangsel 1, met uitzondering van die voor plaatselijke functionarissen"*. Artikel 3 bepaalt dat *"Als 'plaatselijk functionaris' (...) wordt aangemerkt het personeelslid dat overeenkomstig de plaatselijke rechtsregels in dienst is genomen om handenarbeid of hulpdiensten te verrichten in een functie die als zodanig is aangegeven in de lijst van functies in aanhangsel 1"*.

1.4 Nummer 1 van aanhangsel 1 bij het statuut van Europol bepaalt dat *"onder voorbehoud van nummer 3, de volgende functies Europol-functies zijn: (...) Assistenten - Administratieve assistenten (alle relevante afdelingen)"*. Nummer 3 van aanhangsel 1 bepaalt dat *"Overeenkomstig artikel 28, lid 1, punt 15, van de Europol-overeenkomst, de raad van bestuur meewerkt aan de opstelling van de begroting, inclusief een lijst van het aantal formatieplaatsen. In dat verband stelt hij de Raad voor in welke mate de in dit aanhangsel genoemde functies bezet of gecombineerd kunnen worden"*.

1.5 De Ombudsman merkt op dat klaagster door Europol duidelijk als administratief assistente in dienst werd genomen van 1 mei 2001 tot 1 april 2003. Hoewel de overeenkomst die door klaagster op 2 mei 2001 met Europol werd ondertekend getiteld was *"Arbeidsovereenkomst voor plaatselijke functionarissen in dienst genomen door Europol"*, bepaalt ze in het eerste artikel uitdrukkelijk dat *"de werknemer in dienst wordt genomen als administratief assistente bij de eenheid Human Resources onder de voorwaarden als vermeld in het statuut"*. In de verlenging van de overeenkomst met één jaar, ondertekend op 24 april 2002, stond opnieuw dat *"mevrouw P. in dienst wordt genomen als administratief assistente bij de eenheid Human Resources (...)"*. De Ombudsman merkt ook op dat Europol in zijn mening niet heeft betwist dat klaagster in dienst werd genomen als administratief assistente.

1.6 Volgens aanhangsel 1 bij het statuut van Europol is de functie van administratief assistente van klaagster een Europol-functie en geen functie als plaatselijk functionaris. Het statuut is hieromtrent duidelijk en lijkt geen ruimte te laten voor twijfel, daar aanhangsel 1 zegt dat de volgende functies Europol-functies *"zijn"*.

1.7 Europol erkende in zijn standpunt dat het een praktijk van de indienstneming van tijdelijk personeel, zoals klaagster, hanteert onder voorwaarden die van toepassing zijn op plaatselijke functionarissen, namelijk in de situatie waarin de lijst van formatieplaatsen geen Europol-functies voorziet. Europol beweert dat het het recht had dit te doen zolang het binnen de grenzen van zijn personeelsbegroting bleef.

1.8 In verband hiermee vond de Ombudsman in het statuut van Europol geen enkele juridische basis die deze handelwijze zou rechtvaardigen. Meer in het bijzonder bevat het



statuut van Europol geen enkele bepaling volgens welke functies voor administratieve assistenten in bepaalde omstandigheden worden bezet door het in dienst nemen van plaatselijke functionarissen.

1.9 Op basis van het bovenstaande komt de Ombudsman tot de conclusie dat Europol zijn statuut niet heeft nageleefd door klaagster in dienst te nemen als administratief assistente krachtens een overeenkomst voor plaatselijke functionarissen. Dit is een geval van wanbeheer en de Ombudsman maakt hieronder de volgende kritische opmerking.

2 Eis tot financiële compensatie

2.1 Klaagster eist financiële compensatie

2.2 Europol betwist dat klaagster financiële schade heeft geleden als gevolg van haar indienstneming als plaatselijk personeelslid, gezien het feit dat het wettelijk gezien niet mogelijk was klaagster in dienst te nemen als personeelslid van Europol. Daar er geen functie bij Europol beschikbaar was en klaagster niet met succes had deelgenomen aan een selectieprocedure voor de functies die wel beschikbaar waren, zou het enige alternatief voor Europol zijn geweest klaagster helemaal niet in dienst te nemen.

2.3 De Ombudsman is van mening dat klaagster niet heeft aangetoond dat zij verlies heeft geleden als gevolg van het wanbeheer dat geïdentificeerd is in punt 1.9 hiervoor. Het argument van Europol dat het enige alternatief voor haar indienstneming als plaatselijk personeelslid zou zijn haar niet in dienst te nemen, lijkt immers niet onredelijk. Daarom is de Ombudsman van mening dat het niet gepast is dit aspect van klaagster verder in beschouwing te nemen.

2.4 De Ombudsman wil er echter op wijzen dat klaagster de mogelijkheid heeft een eis voor financiële compensatie aanhangig te maken bij een bevoegde rechtbank.

3 Conclusie

Op basis van het onderzoek van de Ombudsman met betrekking tot deze klacht is het noodzakelijk de volgende kritische opmerking te maken:

Europol heeft zijn statuut niet nageleefd door klaagster in dienst te nemen als administratief assistente krachtens een overeenkomst voor plaatselijke functionarissen. Dit is een geval van wanbeheer.

Gezien dit aspect van de zaak procedures betreft die verband houden met specifieke gebeurtenissen in het verleden, en de overeenkomst van klaagster afliep op 1 april 2003, is het niet gepast een minnelijke schikking van de zaak na te streven. Bovendien is de Ombudsman van mening dat bovenstaande kritische opmerking voldoende is om de aandacht van Europol te vestigen op de behoefte om zijn werkwijze met betrekking tot de indienstneming van zijn personeel te herzien. De Ombudsman sluit derhalve de zaak.

Ook de directeur van Europol zal op de hoogte worden gebracht van dit besluit.

Hoogachtend,



Prof. P. Nikiforos DIAMANDOUROS

(1) Besluit van de Raad van 3 december 1998 houdende vaststelling van het statuut voor de personeelsleden van Europol, PB 1999 C 26/23.