

De vertaling van deze pagina is automatisch geproduceerd met behulp van machinevertaling [\[Link\]](#). Machinevertalingen kunnen fouten bevatten die de duidelijkheid en nauwkeurigheid van de informatie kunnen schaden; de Ombudsman kan niet aansprakelijk worden gehouden voor eventuele afwijkingen. Voor de grootste mate van betrouwbaarheid en rechtszekerheid wordt verwezen naar de bronversie in het Engels (klik op de link hierboven). Meer informatie vindt u in ons [taal- en vertaalbeleid \[Link\]](#).

Besluit in zaak 45/2015/PMC betreffende de acties van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) naar aanleiding van de ontvangst van een klokkenluidersverslag

Besluiten

Zaak 45/2015/PMC - Geopend op 10/02/2015 - Besluit over 11/08/2015 - Betrokken instelling Het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (Geen wanbeheer vastgesteld) |

De zaak betrof de acties van OLAF naar aanleiding van de ontvangst van een klokkenluidersverslag waarin de Europese Autoriteit voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) werd gekoppeld aan de vermeende manipulatie van een verslag van de inspectie van de luchtvaartbeveiliging. Na een voorlopige beoordeling maakte de Ombudsman zich zorgen over het besluit van OLAF om de zaak te verwerpen en de zaak terug te verwijzen naar het EASA, ondanks het feit dat de klokkenluider er bewust voor had gekozen om zijn verslag aan OLAF in plaats van aan het EASA te doen. De Ombudsman was van oordeel dat een dergelijk besluit negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor de doeltreffendheid van de bepalingen inzake klokkenluiders in het algemeen. Daarom besloot zij de zaak te onderzoeken.

Na een inspectie van de dossiers van OLAF kwam de Ombudsman tot de bevinding dat OLAF naar behoren had overwogen om een onderzoek in te stellen. Ook bleek dat OLAF de zaak in feite niet had afgesloten, maar het EASA had verzocht de zaak te onderzoeken en verslag uit te brengen over de resultaten van zijn onderzoek. Bovendien had OLAF zich het recht voorbehouden om in een later stadium een formeel onderzoek in te stellen. Tegen deze achtergrond constateerde de Ombudsman dat OLAF het klokkenluidersverslag van klager op passende wijze had behandeld. De Ombudsman merkte op dat OLAF klager explicieter had moeten informeren dat zijn verwijzing naar het EASA niet betekent dat OLAF geen verdere actie ter zake zou ondernemen. Zij heeft in dit verband nog een opmerking gemaakt.



De achtergrond van de klacht

1. Klager is personeelslid van de Europese Autoriteit voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA). In 2014 gingen twee van zijn collega's voor een inspectie in een lidstaat om toezicht te houden op de naleving door die staat van de EU-wetgeving inzake luchtvaartveiligheid. De inspecteurs zouden twee tekortkomingen hebben vastgesteld. Slechts één van de tekortkomingen leidde echter tot een bevinding in het eindverslag van de inspectie. Volgens klager heeft een EASA-manager de tweede bevinding om politieke redenen verwijderd. Volgens klager kwam dit neer op een ernstig machtsmisbruik. Daarom diende hij begin augustus 2014 een klokkenluidersverslag in bij OLAF [1]. Met behulp van deze procedure mocht de klager verwachten te worden beschermd tegen represailles of andere negatieve gevolgen die voortvloeien uit zijn melding van klokkenluiders.

2. Nadat OLAF de klager om verschillende verduidelijkingen had verzocht, deelde OLAF medio december 2014 klager mee dat het bij zijn besluit om een onderzoek in te stellen had overwogen of de zaak onder een van de onderzoeksprioriteitsgebieden viel. Het verklaarde dat het de zaak had afgewezen op grond dat OLAF niet de enige instantie was die bevoegd was om deze kwestie te behandelen; aangezien er binnen het EASA disciplinaire kwesties aan de orde kwamen, viel dit onder het gezag van de uitvoerend directeur van het EASA. OLAF achtte het derhalve passend de uitvoerend directeur van het EASA in de gelegenheid te stellen onderzoek te doen naar de zaak. Ten slotte heeft OLAF klager meegedeeld dat het een kopie van zijn besluit ter informatie had toegezonden aan het directoraat-generaal Vervoer van de Europese Commissie (DG MOVE).

3. Klager wendde zich vervolgens tot de Ombudsman en de voorzitter van de Commissie om hulp in verband met zijn klacht over OLAF. [2] Vervolgens heeft klager eind januari 2015 zijn klacht ook gericht tot het EASA overeenkomstig de bepalingen inzake klokkenluiders [3].

Inspectie door de Ombudsman van het dossier van OLAF

4. De Ombudsman heeft de volgende beweringen en beweringen van klager in kaart gebracht.

Beschuldigingen

1. OLAF heeft ten onrechte besloten het klokkenluidersverslag van klager niet te onderzoeken;
2. OLAF nam te veel tijd om te beslissen of het klokkenluidersrapport moest worden onderzocht.

Claims

OLAF moet:



l) een onderzoek in te stellen naar de door de klager aan de orde gestelde zaak; en

geef hem bescherming als klokkenluider.

5. De Ombudsman opende een onderzoek naar de klacht door een inspectie van het dossier van OLAF uit te voeren met betrekking tot de behandeling van het klokkenluidersverslag van klager [4]. Het verslag van deze inspectie werd doorgestuurd naar klager. Hij maakte geen opmerkingen.

Bewering dat OLAF ten onrechte heeft besloten het klokkenluidersverslag van klager niet te onderzoeken

De voorlopige beoordeling van de Ombudsman vóór de inspectie

6. In haar openingsbrief waarin OLAF in kennis werd gesteld van de inspectie, merkte de Ombudsman op dat Verordening (EU) nr. 883/2013 [5] OLAF een ruime beoordelingsmarge geeft bij het besluit om een onderzoek in te stellen. OLAF had klager meegedeeld dat het had besloten geen onderzoek naar de gemelde zaak in te stellen, voornamelijk omdat a) de kwestie niet onder de prioriteiten van OLAF viel en omdat (b) OLAF niet de enige bevoegdheid heeft om een zaak te onderzoeken, die disciplinaire kwesties kan betreffen.

7. De Ombudsman was van mening dat het standpunt van OLAF in beginsel in overeenstemming leek te zijn met de discretionaire bevoegdheden van OLAF.

8. **De Ombudsman heeft** echter ook het voorlopige standpunt ingenomen dat het besluit van OLAF om de zaak niet te onderzoeken en de klacht naar het EASA te verwijzen — mogelijk systemisch — bezwaren heeft geuit met betrekking tot de behandeling door OLAF van klokkenluiderszaken. Artikel 22 bis van het Statuut bepaalt dat een klokkenluider een geval van ernstige onregelmatigheden moet *melden* aan zijn eigen instelling *of* aan OLAF. Bijgevolg biedt artikel 22 bis van het Statuut de *keuze* waar een klokkenluider zich kan wenden. In de onderhavige zaak leek klager er bewust voor te hebben gekozen om contact op te nemen met OLAF, schijnbaar ervan uitgaande dat een van zijn meerderen bij het EASA zijn collega's had opgedragen om een technisch verslag om politieke redenen te manipuleren. Bovendien heeft klager twijfels geuit over de vraag of dit een op zichzelf staand geval was, met het argument dat de kwestie een algemeen probleem kan zijn. Hij voerde ook aan dat de instructies mogelijk afkomstig zijn van het hoger management van het EASA. Het besluit van OLAF om geen onderzoek in te stellen naar het klokkenluidersverslag van klager impliceerde echter dat klager de zaak in de eerste plaats moest aankaarten bij de personen waarvan hij dacht dat zij verantwoordelijk waren voor het vermeende ernstige wangedrag.

9. Het bleek dat een dergelijke aanpak klokkenluiders zou kunnen ontmoedigen en daardoor de doeltreffendheid van de bepalingen inzake klokkenluiders zou kunnen verzwakken. Om deze



redenen heeft de Ombudsman besloten een onderzoek in te stellen naar deze zaak.

Definitieve beoordeling van de Ombudsman

10. Deze zaak heeft geen betrekking op *de* inhoud van de klacht van klager, maar op de manier waarop het door OLAF is behandeld.

11. Hoewel OLAF een discretionaire bevoegdheid heeft om te besluiten geen onderzoek in te stellen in verband met een bepaald geval, is het echter duidelijk dat het een motivering moet geven voor een dergelijk besluit dat het neemt.

12. Tijdens de inspectie van de Ombudsman werd duidelijk dat OLAF zorgvuldig had overwogen of een onderzoek naar het klokkenluidersverslag van klager moest worden geopend en zijn conclusie op objectieve criteria had gebaseerd. OLAF heeft de zaak wel aangemerkt als een mogelijk ernstige zaak die onder zijn eigen mandaat valt. Zij concludeerde voorts dat, aangezien het rapport mogelijk een tuchtzaak betrof, het niet de enige instantie was die bevoegd was om het te behandelen. Aangezien de manipulatie door een manager van een inspectieverslag waarschijnlijk neerkomt op een ernstig machtsmisbruik, is het standpunt van OLAF in dit verband redelijk.

13. Belangrijker nog, uit de geïnspecteerde documenten bleek dat de bezorgdheid van de Ombudsman met betrekking tot het bestaan van een mogelijk systemisch probleem niet onderbouwd was.

14. De voorlopige analyse van de Ombudsman was vooral gericht op het besluit van OLAF om *de* zaak te verwerpen. Het bleek echter dat OLAF de zaak niet heeft *afgesloten*, maar de zaak ter beoordeling aan *het* EASA heeft voorgelegd. Bovendien heeft OLAF het EASA verzocht haar in kennis te stellen van zijn analyse van de onderliggende aangelegenheid en zich ook het recht voorbehouden om later een eigen onderzoek in te stellen. Hoewel OLAF klager ervan op de hoogte had gesteld dat het de zaak niet zou behandelen, heeft OLAF in feite passende maatregelen genomen om de zaak voort te zetten en naar behoren te onderzoeken.

15. Bovendien is nu vastgesteld dat OLAF de klager nooit heeft verzocht of verzocht zich met zijn klokkenluidersverslag tot het EASA te wenden; de informatie die OLAF aan het EASA heeft doorgegeven, is naar behoren geanonimiseerd en heeft het EASA niet in staat gesteld de bron van het klokkenluidersrapport te achterhalen.

16. De Ombudsman merkt op dat, hoewel klager beweerde dat een of meer van zijn meerderen betrokken waren bij het manipuleren van het desbetreffende inspectieverslag, niets erop wees dat de uitvoerend directeur van het EASA, naar wie OLAF de zaak verwees, betrokken was bij de vermeende onregelmatigheid. De Ombudsman is dan ook van mening dat OLAF naar behoren heeft gehandeld door te besluiten de zaak ter overweging over te dragen aan de uitvoerend directeur van het EASA en van de uitvoerend directeur van het EASA te verlangen dat hij daarover verslag uitbrengt.



17. Gezien het bovenstaande concludeert de Ombudsman dat OLAF naar behoren heeft gehandeld bij het behandelen van het klokkenluidersverslag van klager. De Ombudsman vindt het echter zeer betreutenswaardig dat OLAF in zijn antwoord aan klager niet voldoende expliciet heeft uitgelegd dat het, hoewel het de zaak aan het EASA had overgedragen, niet definitief had besloten de zaak niet voort te zetten. Klager had het misschien niet nodig geacht een klacht bij de Ombudsman in te dienen als hij had begrepen dat OLAF de zaak niet alleen had afgewezen, maar zich in feite het recht voorbehouden om rechtstreeks betrokken te raken, afhankelijk van het antwoord dat het van de uitvoerend directeur van het EASA zou ontvangen.

Bewering dat OLAF te veel tijd heeft genomen om te beslissen of het klokkenluidersverslag moet worden onderzocht

De voorlopige beoordeling van de Ombudsman vóór de inspectie

18. In de openingsbrief van de Ombudsman waarin OLAF in kennis werd gesteld van een inspectie in deze zaak, merkte zij op dat Verordening 883/2013 niet voorziet in een specifieke termijn waarbinnen OLAF een klokkenluider moet informeren over zijn besluit om al dan niet een onderzoek in te stellen. Artikel 22 ter van het Statuut bepaalt echter dat OLAF binnen 60 dagen na ontvangst van een melding een klokkenluider in kennis moet stellen van de tijd die nodig is om passende maatregelen te nemen. Naar deze termijn wordt ook verwezen in punt 5.2 van de richtsnoeren van OLAF inzake onderzoeksprocedures voor personeelsleden van OLAF van 1 oktober 2013.

19. In dit geval lijkt er een misverstand te bestaan over de exacte aard van het verslag van klager van begin augustus 2014. Het voorblad dat klager samen met zijn verslag had toegezonden, bleek expliciet te verwijzen naar artikel 22 quater van het Statuut [6]. Hoewel dit feit moest worden verduidelijkt, leek OLAF in dit verband pas medio oktober 2014 om verduidelijkingen te hebben gevraagd, d.w.z. meer dan 60 dagen na ontvangst van het verslag van klager. Enkele dagen later deelde OLAF klager eindelijk mee dat hij zijn besluit over de mogelijke opening van een onderzoek medio november 2014 moest ontvangen. De termijn van 60 dagen is dus in acht genomen na de verduidelijkingen.

20. Medio november 2014 nam OLAF opnieuw contact op met klager om hem mee te delen dat het zijn advies afrondde. OLAF heeft ook om verdere verduidelijkingen verzocht. Volgens de toepasselijke procedures wordt het door de diensten van OLAF opgestelde advies vervolgens toegezonden aan zijn directeur-generaal, die besluit het goed te keuren of te wijzigen. De Ombudsman was van mening dat het feit dat deze extra stap ongeveer een maand duurde om te voltooien, niet buitensporig leek. Niettemin deelde de Ombudsman OLAF mee dat de tijd die OLAF nodig had om te bepalen dat het nodig was om opheldering te vragen, op het eerste gezicht al te lang leek.



Definitieve beoordeling van de Ombudsman

21. Met betrekking tot de vermeende vertraging bij de behandeling van het klokkenluidersverslag van klager hebben de vertegenwoordigers van OLAF tijdens de inspectie uitgelegd dat het verslag van klager begin augustus 2014 was geregistreerd. Vanwege een administratieve vertraging als gevolg van de zomervakantieperiode werd het echter pas eind augustus 2014 toegewezen aan een zaakbehandelaar.

22. De vertegenwoordigers van OLAF verontschuldigen zich voor het ongemak dat klager in dit verband had veroorzaakt en verzochten de diensten van de Ombudsman om klager hiervan op de hoogte te stellen, wat zij deden.

23. Aangezien OLAF heeft erkend dat er vertraging was en zich heeft verontschuldigd voor deze vertraging en klager geen opmerkingen heeft gemaakt, vindt de Ombudsman geen redenen die verdere voortzetting van de zaak rechtvaardigen.

Conclusie

Op basis van het onderzoek naar deze klacht sluit de Ombudsman deze af met de volgende conclusie:

Door de door klager aan de orde gestelde kwestie voor een eerste beoordeling door te sturen naar het EASA, heeft OLAF het klokkenluidersverslag van klager op passende wijze behandeld. Bovendien zijn er geen redenen die verdere onderzoeken rechtvaardigen met betrekking tot de vertraging die OLAF heeft opgelopen bij het onderzoek van de zaak.

Klager en OLAF zullen van dit besluit in kennis worden gesteld.

Verdere opmerking

Wat toekomstige soortgelijke zaken betreft, zou OLAF kunnen overwegen klokkenluiders explicieter te informeren dat zijn besluit om geen onmiddellijke actie te ondernemen, maar eerst een zaak naar een andere EU-instelling of -orgaan te sturen voor hun beoordeling, niet betekent dat OLAF de zaak volledig heeft afgewezen, maar moet worden beschouwd als een passende eerste stap bij de beoordeling van de door de klokkenluider gemelde klacht.

Emily O'Reilly

Straatsburg, 11/08/2015



[1] Volgens artikel 22 bis van het Statuut kan een klokkenluider de vermoedelijke onregelmatigheden namelijk melden aan de instelling waar hij werkt, of aan OLAF.

[2] In zijn klacht bij de Ombudsman klaagde klager ook tegen het EASA. Hij voerde aan dat het EASA, in tegenstelling tot de interne procedures van het Agentschap, de resultaten van een technische inspectie heeft gemanipuleerd door een bevinding in het eindverslag te verwijderen. Aangezien het EASA vervolgens zijn klokkenluidersverslag heeft behandeld, deelde klager de Ombudsman echter mee dat hij zijn klacht tegen het EASA voorlopig wilde laten vallen. Niettemin behoudt hij zich het recht voor om zich in de toekomst opnieuw tot de Ombudsman te wenden indien de follow-up door het EASA van zijn verslag onbevredigend blijkt te zijn.

[3] Artikel 22 bis van het Statuut.

[4] Dit gebeurde overeenkomstig artikel 3, lid 2, van het Statuut van de Europese Ombudsman.

[5] Verordening 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad (PB 2013, L 248, blz. 1).

[6] Artikel 22 quater van het Ambtenarenstatuut voorziet onder meer in een klachtenprocedure voor klokkenluiders die ontevreden zijn over de wijze waarop hun klokkenluidersverslag is afgehandeld of zelf zijn behandeld als gevolg van hun melding van klokkenluiders.