

DEN EUROPÆISKE UNION



DEN EUROPÆISKE OMBUDSMAND

ÅRSBERETNING

1995

DA

Strasbourg den 22. april 1996

*Klaus Hänsch
Formand
for Europa-Parlamentet
97-113, rue Belliard
B-1047 Bruxelles*

Den 12. juli 1995 blev jeg af Europa-Parlamentet valgt til Den Europæiske Unions første ombudsmand. Den 27. september 1995 afgav jeg en højtidelig forsikring over for De Europæiske Fællesskabers Domstol om at ville varetage mit hverv fuldstændig uafhængigt og upartisk og overholde de forpligtelser, der følger med det. Jeg tiltrådte mit hverv den dag.

I overensstemmelse med artikel 138 E, stk. 1, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og artikel 3, stk. 8, i Europa-Parlamentets afgørelse vedrørende ombudsmandens statut og de almindelige betingelser for udøvelsen af hans hverv forelægger jeg hermed min beretning for 1995.

Jacob Söderman

DEN EUROPÆISKE OMBUDSMAND

ÅRSBERETNING 1995

Indholdsfortegnelse

Del I Den europæiske ombudsmand	4
I.1 Oprindelsen til den europæiske ombudsmand	4
I.1.1 Traktaten om Den Europæiske Union	4
I.2 Den europæiske ombudsmands mandat	5
I.2.1 Ombudsmandens opgaver	5
I.2.2 Uafhængighed	5
I.2.3 Undersøgelsesbeføjelser	6
I.3 Klager til den europæiske ombudsmand	7
I.3.1 Åbenhed og fortrolighed	8
I.3.2 Klagers antagelse til realitetsbehandling	8
I.3.3 Afviste klager	10
I.4 Undersøgelser på eget initiativ	12
I.5 Ombudsmanden og andre muligheder for behandling af borgernes klager	12
Del II Ombudsmandens arbejde i 1995	14
II.1 Oversigt over arbejdsbyrden og statistik	15
II.2 Forbindelser med Fællesskabets institutioner og nationale ombudsmænd	16
II.2.1 Europa-Parlamentets Udvalg for Andragender	16
II.2.2 Europa-Kommissionen	16
II.2.3 De nationale ombudsmænd	17
II.3 PR-virksomhed	17
II.3.1 Møder og aktiviteter	17
II.3.2 Oplysningskampagne	18
II.3.3 Pressedækning	18
Jacob Södermans afsluttende bemærkninger	20
BILAG:	
BILAG A: STATISTIK	
BILAG B: ANTAGNE KLAGER	
BILAG C: JACOB SÖDERMANS TALE I DOMSTOLEN	
BILAG D: PERSONALE	

Del I

Den europæiske ombudsmand

I.1 Oprindelsen til den europæiske ombudsmand

Ombudsmandsinstitutionen er kendt over alt i verden. Den stammer fra Sverige, hvor Riksdagens udnævnelse af en ombudsmand blev indført ved en forfatningsreform, der fandt sted i 1809. Grunden til, at Riksdagen fik bemyndigelse til at udnævne ombudsmanden, var, at man ville sikre, at hans hverv kunne varetages uafhængigt af kongemagten, regeringen og forvaltningen. Da Finland blev en selvstændig stat, indgik ombudsmandsordningen i landets første forfatning fra 1919. Sverige og Finland var frem til 1953 de eneste lande, der havde en ombudsmand med generelle beføjelser. Det år fik Danmark en ombudsmand fulgt af New Zealand i 1962 og Norge det følgende år. Ifølge Den Internationale Ombudsmandsinstitutions formand var der i november 1995 ombudsmænd (undertiden under andre betegnelser) i 75 lande, heraf 27 europæiske lande.

Ombudsmandsinstitutionen er meget udbredt i Unionens medlemsstater. Ti stater har nationale ombudsmandshverv. I Tyskland, Grækenland og Luxembourg har de parlamentariske udvalg for andragender, der arbejder på nationalt plan, en lignende rolle. Italien har regionale og kommunale ombudsmænd, og der er blevet stillet adskillige parlamentariske lovforslag om oprettelse af et nationalt ombudsmandshverv. Disse er imidlertid ikke blevet vedtaget. I Belgien er der en ombudsmand i den flamske del af landet, og der er vedtaget en lov om oprettelse af et nationalt ombudsmandshverv, omend den første nationale ombudsmand endnu ikke er valgt.

I.1.1 Traktaten om Den Europæiske Union

Ombudsmandsinstitutionens historiske rødder og dens moderne udvikling i de europæiske lande førte naturligt nok til ideen om en ombudsmand for Den Europæiske Union. Europa-Parlamentet vedtog en beslutning om valg af en ombudsmand for Fællesskabet i 1979¹. I 1980'erne blev spørgsmålet rejst igen af Adonnino-komiteen². Under de forhandlinger, der førte til Maastricht-traktaten, blev forslagene om at oprette en europæisk ombudsmandsinstitution knyttet til forslagene om et europæisk borgerskab.

Den spanske ministerpræsident Felipe Gonzalez forelagde i sin skrivelse af 4. maj 1990 ideen om et unionsborgerskab for de øvrige medlemmer af Det Europæiske Råd. Han foreslog ligeledes oprettelse af de mekanismer, der var nødvendige for at beskytte en europæisk borgers særlige rettigheder. Et af de fremsatte forslag var oprettelsen af en europæisk ombudsmandsinstitution. I marts 1991 præsenterede den danske delegation et udkast til traktatartikler om udnævnelse af en ombudsmand.

Der opnåedes endelig enighed om i traktatens anden del om unionsborgerskabet at medtage retten til at henvende sig til den europæiske ombudsmand parallelt med retten til at indgive andragender til Europa-Parlamentet. Enhver unionsborger kan klage til ombudsmanden over tilfælde af fejl eller forsømmelser i forbindelse med handlinger foretaget af Fællesskabets institutioner eller organer, med undtagelse af Domstolen og Retten i Første Instans under udøvelsen af deres domstolsfunktioner. Klager kan også indgives af enhver fysisk eller juridisk person med bopæl eller hjemsted i en medlemsstat.

Ombudsmanden blev formelt udnævnt af Europa-Parlamentet til "Ombudsmand for Den Europæiske Union"³. I daglig tale omtales han imidlertid som den europæiske ombudsmand. Denne betegnelse var den almindeligt brugte før valget, og den blev ligeledes anvendt i de materialer, der blev offentliggjort under

¹ EFT C 140 af 5.6.79, s. 153.

² Borgernes Europa, Bulletin for De Europæiske Fællesskaber, Supplement 7/85.

³ Europa-Parlamentets beslutning af 12. juli 1995, EFT 1995 L 225, s. 17.

forberedelserne til embedets oprettelse. Det forekommer derfor passende at bruge den i de fleste sammenhænge.

I.2 Den europæiske ombudsmands mandat

I.2.1 Ombudsmandens opgaver

Den europæiske ombudsmands første og absolut vigtigste opgave er at behandle specifikke tilfælde af fejl og forsømmelser. Han skal være en effektiv klageinstans, som borgerne kan henvende sig til, hvis deres retsstilling antastes, eller hvis de udsættes for, at Fællesskabets institutioner eller organer anvender relevante bestemmelser ukorrekt.

Ombudsmanden bør ligeledes bidrage til at sikre borgernes stilling ved at fremme god forvaltningspraksis. Dette indebærer samarbejde med administrative myndigheder om at finde løsninger, som kan forbedre deres forhold til borgerne.

Som Udvalget for Andragender har gjort klart, går beskyttelsen af borgernes rettigheder hånd i hånd med forbedringen af forholdet mellem Fællesskabets institutioner og de europæiske borgere⁴.

Ombudsmanden kan ligeledes ved at foreslå mindelige ordninger og fremsætte forslag til henstillinger, hvorved retssager kan undgås, være med til at afhjælpe retstvister.

Endelig må ombudsmanden i betragtning af baggrunden for institutionens oprettelse påtage sig en forpligtelse til - inden for rammerne af sit mandat - at fremme både den effektive gennemførelse af borgernes rettigheder på alle forvaltningsniveauer i Unionen og åbenheden i Fællesskabets institutioner og organers arbejde.

Ombudsmandens funktion er retligt grundfæstet. Hans arbejde udføres i overensstemmelse med artikel 8 D og artikel 138 E i Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab⁵ og med Europa-Parlamentets afgørelse af 9. marts 1994 vedrørende ombudsmandens statut og de almindelige betingelser for udøvelsen af hans hverv⁶.

Denne afgørelse betegnes almindeligvis som "ombudsmandens statut"

Domstolen er højeste myndighed, hvad angår fortolkning og anvendelse af fællesskabsretten. Domstolen og Retten i Første Instans udvikler og anvender i deres retspraksis principperne for europæisk forvaltningsret f.eks., at de administrative myndigheder skal handle konsekvent og seriøst, besvare anmodninger og handle rettidigt; at afgørelser skal være begrundede, samt at der skal gives forklaringer; at proportionalitet og berettigede forventninger bliver iagttaget; samt at der følges retfærdige fremgangsmåder.

I.2.2 Uafhængighed

Det understreges i traktatens artikel 138 E og statuttens artikel 9, at den europæiske ombudsmand skal udføre sit hverv i fuldstændig uafhængighed. Ombudsmanden skal afgive højtidelig forsikring over for Domstolen om at ville varetage sit hverv fuldstændig uafhængigt. Han må hverken søge eller modtage

⁴ Betænkning om den rolle, som tilkommer den af Europa-Parlamentet udnævnte europæiske ombudsmand (ordfører: Newman), A4-0083/94, PE 209.768/ændel.

⁵ EKSF-traktatens artikel 20 D, Euratom-traktatens artikel 107 D. Europa-Parlamentets afgørelse 94/262, EFT L 113 af 4.5.94, s 15.

instruktioner fra nogen person, regering eller instans. Under udøvelsen af sit hverv kan ombudsmanden ikke udøve noget andet politisk, administrativt hverv eller erhvervsmæssig virksomhed. Han skal afholde sig fra enhver handling, der er uforenelig med karakteren af hans hverv.

Ombudsmanden skal varetage sit hverv i Fællesskabernes og unionsborgernes almene interesse. Hans uafhængighed er af afgørende betydning for, at både borgerne og Fællesskabets institutioner og organer kan have tillid til, at han i sit arbejde er retfærdig og upartisk.

Denne uafhængighed sikres blandt andet ved, at Europa-Parlamentet udnævner ombudsmanden for en hel valgperiode, samt at ombudsmandsembedets budget er et bilag til Parlamentets budget og undergivet samme regler.

I.2.3 Undersøgelsesbeføjelser

Den europæiske ombudsmand kan som de nationale ombudsmænd ikke pålægge en forvaltningsmyndighed at ændre en afgørelse eller at afhjælpe en situation, end ikke hvis en klage findes berettiget. Hvis der ikke kan findes en mindelig løsning, begrænses hans muligheder til at udfærdige en rapport sammen med henstillinger.

Ombudsmanden har imidlertid vidtrækkende undersøgelsesbeføjelser:

- Fællesskabets institutioner og organer er forpligtet til at give ombudsmanden de oplysninger, han anmoder om, og give ham adgang til de pågældende dokumenter.
- Medlemsstaterne er ligeledes forpligtet til at give ombudsmanden alle oplysninger, der kan bidrage til at belyse tilfælde af fejl og forsømmelser begået af Fællesskabets institutioner eller organer.

Fællesskabets institutioner og organer kan kun modsætte sig at udlevere oplysninger eller give adgang til dokumenter under behørigt begrundet henvisning til deres tavshedspligt. Hvis dokumenter fra en medlemsstat er klassificeret som hemmelige i medfør af en lov eller en administrativ bestemmelse, kan de kun videregives, når den pågældende medlemsstat forinden har givet sit samtykke hertil. Medlemsstaternes myndigheder kan nægte at udlevere oplysninger, hvis de er omfattet af love eller administrative bestemmelser om tavshedspligt eller bestemmelser, som indebærer, at de ikke må videregives.

Får ombudsmanden ikke den ønskede bistand, underretter han Europa-Parlamentet, der tager "de nødvendige initiativer."

I.3 Klager til den europæiske ombudsmand

Enhver unionsborger kan klage til den europæiske ombudsmand om fejl eller forsømmelser i forbindelse med handlinger foretaget af Fællesskabets institutioner eller organer, med undtagelse af Domstolen og Retten i Første Instans under udøvelsen af deres domstolsfunktioner. Enhver fysisk person med bopæl i en medlemsstat har uanset nationalitet samme ret. En juridisk person - f.eks. en virksomhed eller en forening - med hjemsted i en medlemsstat kan klage til ombudsmanden.

Klageren kan enten indgive sin klage direkte til ombudsmanden eller gennem et medlem af Europa-Parlamentet. Hvis klageren ønsker det, behandles klagen fortroligt.

Statutten indeholder en række bestemmelser om, hvordan ombudsmanden skal behandle klager. Inden for denne ramme er følgende procedure blevet udviklet:

- Modtagelsen af alle dokumenter, der registreres som klager, bekræftes skriftligt over for klageren.
- Ombudsmanden undersøger derefter, om klagen overhovedet kan antages til realitetsbehandling, og om der er grundlag for at foretage en undersøgelse.
- Hvis klagen må afvises, eller der ikke synes at være tilstrækkelig grundlag for at gennemføre en undersøgelse, får klageren meddelelse herom;

hvis det ikke er muligt at fastlægge klagens genstand, kan klageren tilsendes brochuren "Hvordan klager man til den europæiske ombudsmand" med henblik på at hjælpe vedkommende med at omformulere klagen.

I andre tilfælde kan klageren rådes til at henvende sig til en anden myndighed, som måtte kunne hjælpe. Klageren kan f.eks. rådes til at indgive et andragende til Europa-Parlamentet eller til at klage til Europa-Kommissionen, som overvåger medlemsstaternes anvendelse af fællesskabsretten, eller til en national ombudsmand eller en lignende instans.

- Hvis klagen kan antages til realitetsbehandling, og der synes at være tilstrækkelig grundlag for at gennemføre en undersøgelse, foretager ombudsmanden en indledende prøvelse. Han orienterer den berørte institution eller det berørte organ og anmoder den om at fremsætte en foreløbig udtalelse ("første udtalelse") om klagen inden tre måneder.
- Når ombudsmanden har modtaget den første udtalelse, sendes der almindeligvis en kopi til klageren, som derefter har lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger inden en måned.
- Efter behandlingen af den første udtalelse og eventuelle bemærkninger fra klageren kan ombudsmanden beslutte, at der ikke er grundlag for yderligere undersøgelser, eller at institutionen har gjort tilstrækkeligt for at løse problemet. I begge tilfælde afsluttes sagen, og både klageren og institutionen får meddelelse herom.
- Hvis ombudsmanden imidlertid mener, at der foreligger et *prima facie*-tilfælde af fejl eller forsømmelse, forsøger han at nå frem til en løsning med den berørte institution eller det berørte organ, der tilfredsstiller klageren. Ingen af de klager, der blev antaget i 1995, var ved årets udgang nået til dette punkt, men det var ved denne beretnings afslutning (31. marts 1996) lykkedes at nå frem til nogle mindelige løsninger.
- Hvis yderligere undersøgelser fører til, at ombudsmanden mener at have fastslået et tilfælde af fejl eller forsømmelse, meddeler han det til den berørte institution eller det berørte organ og fremsætter

i givet fald forslag til henstillinger. Institutionen eller organet skal så fremsætte en detaljeret udtalelse inden tre måneder.

- Hvis ikke institutionen eller organet har taget passende skridt til at løse problemet, sender ombudsmanden en rapport, som kan indeholde henstillinger, til Europa-Parlamentet og til den berørte institution eller det berørte organ. Han meddeler klageren resultatet af undersøgelserne, institutionens eller organets udtalelse og sine eventuelle henstillinger.

.I.3.1 Åbenhed og fortrolighed

Det er vigtigt, at ombudsmanden optræder så åbent som muligt, såvel for at de europæiske borgere skal kunne følge og forstå hans arbejde som for at sætte et godt eksempel for andre. Ombudsmandens rapporter til Europa-Parlamentet herunder årsberetningen vil blive offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende. Registret over klager er åbent for offentligheden, og den afgørelse, der endeligt afslutter den enkelte klage, vil ligeledes være offentlig tilgængelig.

Undersøgelser, der foretages efter en institutions eller et organs "første udtalelse", er imidlertid fortrolige for fuldtud at sikre samarbejde og befordre muligheden for en mindelig løsning.

I nogle tilfælde kræver statuten for den europæiske ombudsmand, at en sag behandles fortroligt. Statuten bestemmer:

- at klageren kan anmode om, at hans klage behandles fortroligt;
- at ombudsmanden kan få adgang til dokumenter, der af Fællesskabets institutioner eller organer eller af medlemsstaterne anses for at være omfattet af tavshedspligt.

I sådanne tilfælde er ombudsmanden og hans personale forpligtede til ikke at videregive indholdet af dokumenterne.

Oplysninger og dokumenter, som ombudsmanden indhenter i forbindelse med sine undersøgelser, må ikke videregives. Ombudsmanden og hans personale er ydermere forpligtede til at behandle alle oplysninger, der kunne skade den person, som klagen hidrører fra, eller andre involverede personer, fortroligt.

I praksis betyder disse bestemmelser, at klager er undergivet aktindsigt, medmindre klageren har anmodet om fortrolighed. Hvis der anmodes om fortrolig behandling, behandles alle dokumenter med forbindelse til klagen som fortrolige. Enhver rapport eller henstilling til Europa-Parlamentet i forbindelse med en sådan klage såvel som ombudsmandens offentliggjorte afgørelse, der endeligt afslutter klagen, anonymiseres for at sikre, at klageren ikke kan identificeres.

Ombudsmanden kan også beslutte, at en klage skal behandles fortroligt, hvis det er nødvendigt for at beskytte personlige oplysninger om klageren eller andre personer.

.I.3.2 Klagers antagelse til realitetsbehandling

Der kræves ingen særlig procedure eller formular for at indgive en klage, men det skal være muligt at identificere både klageren og genstanden for klagen.

Der er fastlagt andre betingelser for at antage klager til realitetsbehandling i traktatens artikel 138 E og i statuten for den europæiske ombudsmand. Betingelserne er i korte træk følgende:

- ombudsmanden kan ikke gribe ind i en sag, der er anlagt ved en domstol, eller anfægte en retsafgørelse rigtighed;
- han har ingen beføjelser i sager, der vedrører Domstolen og Retten i Første Instans under udøvelsen af deres domstolsfunktioner;
- klager skal indgives inden for en frist på to år regnet fra den dato, hvor klageren blev gjort bekendt med de omstændigheder, der ligger til grund for klagen;
- der skal forinden være rettet de fornødne administrative henvendelser til de berørte institutioner eller organer;
- klager, der vedrører arbejdsforholdene mellem Fællesskabets institutioner eller organer og deres tjenestemænd eller øvrige ansatte, kan kun indbringes for ombudsmanden, hvis de interne administrative ansøgnings- eller klagemuligheder er udtømt;
- ombudsmanden kan kun behandle klager vedrørende Fællesskabets institutioner og organers handlinger. Han har ingen beføjelse til at behandle klager over nogen anden myndighed eller person;
- klagen skal vedrøre et tilfælde af fejl eller forsømmelser.

Fejl og forsømmelser

Begrebet "fejl og forsømmelser" defineres hverken i traktaten eller i statuttten. Der er klart tale om fejl og forsømmelser, hvis en af Fællesskabets institutioner eller organer ikke handler i overensstemmelse med traktaterne og retsakter, som er bindende for den, eller hvis den ikke overholder de regler og retsgrundsætninger, der er fastslået af Domstolen og Retten i Første Instans.

Eksempelvis skal den europæiske ombudsmand tage højde for bestemmelsen i artikel F i traktaten om Den Europæiske Union om, at Fællesskabets institutioner og organer skal respektere de grundlæggende rettigheder.

Der er mange andre forhold, der udgør fejl eller forsømmelser, såsom:

- administrative uregelmæssigheder
- administrative undladelser
- magtmisbrug
- skødelighed
- ulovlige fremgangsmåder
- urimelighed
- fejl eller inkompetence
- forskelsbehandling
- undgåelig forsinkelse
- mangel på eller nægtelse af oplysninger.

Denne liste er ikke udtømmende. De erfaringer, som de nationale ombudsmænd har gjort, viser, at man står sig bedst ved ikke at definere fejl og forsømmelser alt for skarpt. Faktisk bidrager begrebets åbenhed til at adskille ombudsmandens rolle fra dommerens.

Der er imidlertid grænser for, hvad der kan betegnes som fejl og forsømmelser. Alle klager over afgørelser af politisk snarere end administrativ art kan ikke antages til realitetsbehandling og må afvises; det gælder f.eks. klager over Europa-Parlamentets eller dets organers politiske arbejde, såsom Udvalget for Andragenders afgørelser. Det er heller ikke ombudsmandens arbejde at tage stilling til Fællesskabernes retsakter, såsom forordninger og direktiver.

Selv om en klage kan antages til realitetsbehandling, skal ombudsmanden i henhold til traktatens artikel 138 E, stk. 1, kun foretage de undersøgelser, "*som han finder berettigede*". Det følger heraf, klager, der er åbenbart ugrundede, eller som ikke synes at danne tilstrækkelig grundlag for en undersøgelse, ikke skal forfølges.

1.3.3 Afviste klager

I sammenligning med de fleste nationale ombudsmænd, har den europæiske ombudsmand modtaget et usædvanlig stort antal klager, som må afvises (næsten 80%). De fleste af disse klager har drejet sig om påståede fejl og forsømmelser begået af **nationale** myndigheder.

Det fremgår klart af traktaten og statuten, at ombudsmanden ikke har beføjelse til at behandle sådanne klager. I statutens artikel 2, stk. 1, bestemmes det, at:

"Ombudsmanden skal ... bidrage til at påvise fejl og forsømmelser i forbindelse med handlinger foretaget af Fællesskabets institutioner og organer Handlinger foretaget af enhver anden myndighed eller person kan ikke indklages for ombudsmanden."

Ombudsmanden kan ikke undersøge medlemsstaternes myndigheders virke (hverken på nationalt, regionalt eller lokalt plan). Han kan heller ikke undersøge internationale organisationers virksomhed. Dette gælder også, når den pågældende myndighed er ansvarlig for at gennemføre fællesskabslovgivning eller -politik.

Ombudsmandens beføjelser er udelukkende begrænset til Fællesskabets institutioner og organer. *Institutionerne* er opregnet i artikel 4 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. Det drejer sig om: Europa-Parlamentet, Rådet, Kommissionen, Domstolen og Revisionsretten. *Organerne* omfatter alle de i henhold til traktaterne oprettede organer (f.eks. det Økonomiske og Sociale Udvalg, Den Europæiske Investeringsbank, Det Europæiske Monetære Institut (den fremtidige europæiske centralbank), Regionsudvalget) samt hele rækken af organer, der er oprettet i henhold til fællesskabslovgivningen (f.eks.: Det Europæiske Miljøagentur, Det Europæiske Erhvervsuddannelsesinstitut, Det Europæiske Agentur for Lægemiddelvurdering, Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug).

Mange af de klager over organer, der ikke henhører under ombudsmandens mandat, drejede sig om nationale forvaltningers ukorrekte gennemførelse af fællesskabslovgivningen.

De har berørt mange forskellige emner, herunder pensionsrettigheder, beskatning, opholdsret, socialsikringsydelse, beskæftigelse, miljøet, anerkendelse af eksamensbeviser, boliger og familieydelse. F. eks. blev det i en afvist klage (nr. 90) gjort gældende, at de franske myndigheder med urette havde nægtet at anerkende et portugisisk førerbevis.

To klager over afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedskommissionen blev afvist, fordi det organ hører under Europarådet og ikke Den Europæiske Union (klage nr. 54 og 116).

I følgende tilfælde er klager blevet afvist i henhold til artikel 1, stk. 3, i ombudsmandens statut (ombudsmanden kan ikke gribe ind i en sag, der er anlagt ved en domstol, eller anfægte en retsafgørelse rigtighed):

- en journalist klagede over, at Rådet havde afvist at give aktindsigt i sine mødeprotokoller. Han havde anlagt samtidig anlagt sag ved Retten i Første Instans (klage nr. 110)
- en klage fra en person, der var blevet afskediget fra Rådets sekretariat. Hendes sag var imidlertid allerede blevet behandlet i Domstolen (klage nr. 105).

Klage nr. 281 om Europa-Parlamentets holdning til de franske atomprøvesprængninger i Stillehavet blev afvist, fordi det drejede sig om en politisk beslutning og ikke et tilfælde af fejl eller forsømmelse. Klager vedrørende andragender, der allerede var blevet behandlet eller var under behandling i Europa-Parlamentets Udvalg for Andragender, blev afvist af samme årsag (nr. 36 og 39).

Bestemmelsen om, at der forud for indgivelsen af en klage skal være rettet de fornødne administrative henvendelser til de berørte institutioner eller organer, indebærer, at klageren skal have taget kontakt til den berørte institution eller det berørte organ, enten pr. brev eller telefon, for at give den mulighed for at behandle det spørgsmål, der danner grundlag for klagen.

Eftersom ombudsmandsinstitutionen lige er blevet oprettet, vil det være urimeligt at holde sig strengt til bestemmelsen i statuttens artikel 2, stk. 4, om, at en klage skal indgives inden for en frist på to år regnet fra den dato, hvor klageren blev gjort bekendt med de omstændigheder, der berettiger klagen. I de fleste nationale ombudsmandsordninger kan sådanne tidsfrister fraviges, når rimelighed tilsiger det. Det er også værd at nævne, at den frist på to år, der er fastsat i statuttens artikel 2, stk. 4, kun gælder klager indgivet til ombudsmanden men ikke hans undersøgelser på eget initiativ. Imidlertid blev en klage (nr. 47) fra en tidligere tjenestemand vedrørende en tvist med Parlamentet fra 1982 afvist.

I almindelighed skal man ved fortolkningen af betingelserne for at antage klager til realitetsbehandling tage højde for, at de europæiske borgere i henhold til traktatens artikel 8 D og 138 E gives rettigheder. Ydermere er det vigtigt at minde om, at ombudsmanden ikke har beføjelse til at omstøde en afgørelse eller til at pålægge en institution eller et organ på nogen måde at yde en klager oprejsning. Han har beføjelse til at foretage undersøgelser, udarbejde rapporter og henstillinger. I denne sammenhæng ville en overdrevent teknisk eller legalistisk holdning til, hvorvidt klager om mulige fejl og forsømmelser i forbindelse med handlinger foretaget af Fællesskabets institutioner eller organer er antagelige, være uhensigtsmæssig. Hvis der for eksempel er tvivl om, hvorvidt der forinden har været den fornødne administrative kontakt, eller om tidsfristen overholdes, skal en sådan tvivl normalt komme klageren til gode. Hvis en klage med urette bliver afvist, sættes borgerens rettigheder på spil. Følgerne af en mulig fejl i den modsatte henseende er langt mindre alvorlige.

Det er ligeledes vigtigt at huske, at ombudsmandens opgave også er at forbedre forholdet mellem Fællesskabets institutioner og de europæiske borgere. Oprettelsen af institutionen skulle bidrage til at understrege Unionens tilsagn om en åben, demokratisk og ansvarlig forvaltning. Der kan ikke opnås bedre forhold mellem borgerne og institutionerne, hvis borgernes vej til ombudsmanden brolægges med tekniske hindringer, som kun en dreven jurist kan overkomme. Af samme grund er det af afgørende betydning, at ombudsmanden selv træffer beslutning om, hvorvidt en klage skal realitetsbehandles, også selv om Fællesskabets institutioner og organer kan give deres holdning desangående tilkende over for ham.

I.4 Undersøgelser på eget initiativ

I henhold til traktatens artikel 138 E kan den europæiske ombudsmand foretage undersøgelser enten "på eget initiativ eller på grundlag af en klage". Det er ikke alle nationale ombudsmænd, der kan foretage undersøgelser på eget initiativ. Det er meget hensigtsmæssigt, at netop den europæiske ombudsmand har denne beføjelse, eftersom borgerne kan være mindre bevidste om deres rettigheder i forhold til Fællesskabets institutioner og organer, end de er om deres rettigheder i forhold til nationale administrative myndigheder.

Ombudsmandens vigtigste opgave er imidlertid at behandle klager, der indgives til ham. Retten til at foretage undersøgelser på eget initiativ er naturligvis vigtig men bør ikke udøves for ofte. Den kan eksempelvis udøves, hvis der i en række klager fokuseres på et bestemt organ eller en bestemt administrativ aktivitet, og der derfor kunne være grundlag for at foretage en mere generel undersøgelse.

I.5 Ombudsmanden og andre muligheder for behandling af borgernes klagemål

Ombudsmanden er ikke den eneste person med ansvar for at sikre beskyttelsen af borgernes rettigheder og for at behandle deres klagemål. Oprettelsen af et effektivt og omfattende system til beskyttelse og varetagelse af borgernes interesser kræver, at ombudsmanden skaber et godt samarbejde med andre organer. Der er særlig behov for gensidig tillid og jævnlig kontakt mellem ombudsmanden og følgende:

Europa-Parlamentet

- Om end han er udnævnt af og afgiver sine beretninger til Europa-Parlamentet, udøver ombudsmanden sit hverv i fuldstændig uafhængighed. Hans rolle ligger uden for Parlamentets egne kontrolmekanismer.
- Udover de traditionelle mekanismer såsom spørgsmål og mistillidsvotum er Parlamentets rolle i forbindelse med andragender veldefineret. Retten til at indgive *"andragender til Europa-Parlamentet om forhold, der henhører under områder, som Fællesskabet beskæftiger sig med"* blev formelt anerkendt i traktaten om Den Europæiske Union og er indarbejdet i EF-traktatens artikel 138 D. Retten til at indgive andragender til Europa-Parlamentet og retten til at henvende sig til ombudsmanden er samlet i artikel 8 D i den del af EF-traktaten, der omhandler unionsborgerskabet. Ombudsmanden og Parlamentets Udvalg for Andragender er således at betragte som komplementære institutioner.
- Maastricht-ændringerne til EF-traktaten gjorde det også muligt for Parlamentet at *"nedsætte et midlertidigt undersøgelsesudvalg, der, uden at de beføjelser, som denne traktat har tillagt andre institutioner eller organer, derved berøres, skal undersøge påstande om overtrædelser eller om fejl eller forsømmelser i forbindelse med gennemførelsen af fællesskabsretten ..."*

Kommissionen

- Kommissionen sikrer, at traktatens bestemmelser og de foranstaltninger, som institutionerne har truffet i medfør heraf, bliver gennemført. Den har beføjelse til at anlægge retssager for Domstolen med henblik herpå. I forholdet til borgerne foregår Kommissionens kontrol inden for rammerne af en uformel klageordning hovedsagelig vedrørende medlemsstaternes aktiviteter. For at lette sådanne klager har Kommissionen offentliggjort en standardformular for klager i De Europæiske Fællesskabers Tidende⁷.

EFT 1989 C 26, s. 6.

Domstolen og Retten i Første Instans

- Domstolen og Retten i Første Instans har beføjelse til at sikre, at medlemsstaterne og institutionerne fortolker og anvender fællesskabsretten korrekt. Retten i Første Instans har særlig ansvar for enkelt personers (fysiske eller juridiske personers) sager mod fællesskabsinstitutionernes afgørelser.

Nationale domstole og andre nationale institutioner har ligeledes en vigtig rolle med hensyn til at sikre korrekt gennemførelse og anvendelse af fællesskabsretten. Nationale ombudsmænd og lignende organer har også stor betydning.

Del II

Ombudsmandens arbejde i 1995

Den 12. juli 1995 udnævnte Europa-Parlamentet Jacob Söderman til Den Europæiske Unions første ombudsmand. I begyndelse af september begyndte han at beskæftige sig med de praktiske spørgsmål i forbindelse med oprettelsen af denne nye institution. Han afgav en højtidelig forsikring over for Domstolen, sådan som det kræves ombudsmanden, inden han påbegyndte sit virke den 27. september. Fra den dato begyndte han at behandle klager, som allerede var modtaget. Hans tale i forbindelse med den højtidelige forsikring over for Domstolen fremgår af bilag C.

Det forberedende arbejde med indretningen af ombudsmandens kontor var allerede begyndt ved Europa-Parlamentets generalsekretærs foranstaltning. Dette arbejde blev udført af Jean-Guy Giraud, tidligere justitssekretær ved Domstolen. Det omfattede en foreløbig organisation, planlægning af et edb-system til behandling af klager og trykning af en brochure med titlen "Den europæiske ombudsmand" med alle de officielle tekster. I starten blev ombudsmanden bistået af to personer. Senere fik disse følgeskab af to jurister, som skulle hjælpe med behandlingen af klagerne.

Den første opgave var at oprette kontoret. I overensstemmelse med statuttens artikel 13 besluttede ombudsmanden at indrette sig i Parlamentets bygninger i Strasbourg, og Parlamentets generalsekretær var ham behjælpelig hermed. Kontoret ligger i IPE II-bygningen. For rejser til Bruxelles er det indrettet et ekspeditionskontor i Eastman-bygningen. For at gøre ombudsmandens arbejde så effektivt som muligt vil det være værdifuldt at oprette en Bruxelles-afdeling med en lille fast stab. Ombudsmanden selv og det meste af hans personale skal naturligvis forblive ved Europa-Parlamentets sæde i Strasbourg.

På 1995-budgettet var der bevilget 10 stillinger til ombudsmandens kontor. Processen med at besætte disse stillinger blev gennemført så åbent og gennemsigtigt som muligt. De ledige stillinger blev opslået i alle Unionens institutioner, i Europarådet og i alle de nationale ombudsmandskontorer og lignende organer. På grund af stillingernes midlertidige karakter skete ansættelserne på grundlag af samtaler. Der blev både taget hensyn til ansøgernes færdigheder med hensyn til jura og sekretariatsarbejde, sproglige kunnen og kendskab til forskellige europæiske kulturelle baggrunde ved besættelsen af stillingerne. Det meste af personalet startede først arbejdet i begyndelse af 1996. En fuldstændig liste over personalet fremgår af bilag D.

Ifølge statuten er ombudsmandens kontor en selvstændig administrativ enhed med status som en institution med hensyn til personale- og budgetmæssige anliggender. Ombudsmanden har derfor sit eget sekretariat, og hans kontor har sit eget budget, som er opført i et bilag til Parlamentets budget og skal behandles på samme måde. Under den indledende fase efter udnævnelsen af den første ombudsmand (regnskabsårene 1995 og 1996) har Parlamentet afholdt hans personale- og øvrige omkostninger. En aftale, der sikrede denne støtte blev undertegnet mellem Parlamentet og ombudsmanden den 22. september 1995 og har fungeret tilfredsstillende. Fra og med regnskabsåret 1997 vil alle driftsudgifter ved ombudsmandens kontor blive dækket over dets eget budget; Europa-Parlamentet vil dog stadig yde den nødvendige bistand for at undgå unødvendig forøgelse af personale og udgifter.

II.1 Oversigt over arbejdsbyrden og statistik

Da den første europæiske ombudsmand blev udnævnt, var der allerede registreret 53 klager, den første helt tilbage til 8. april 1994. Ved udgangen af 1995 var det samlede antal registrerede klager nået op på 298. Ved afslutningen af denne rapport den 31. marts 1996 var antallet nået op på 537.

Statistik over klager modtaget og behandlet i 1995 fremgår af bilag A.

Af de 298 klager, som var registreret frem til udgangen af 1995, var omkring 45% (dvs. 131 klager) behandlet inden 31. december 1995 med hensyn deres antagelse til realitetsbehandling, og om der var grund til yderligere undersøgelser. Næsten 80% af disse klager blev afvist, fordi de ikke vedrørte anliggender, som hørte under ombudsmandens mandat.

De klager, som ikke afvistes, og som var tilstrækkeligt begrundede, blev behandlet i overensstemmelse med den procedure, som fremgår af første del af denne rapport (I.3). En liste over samtlige antagelige klager fremgår af bilag B. Ingen af disse klager var færdigbehandlet ved udgangen af 1995.

Af de i alt 298 klager stammede 20% fra Det Forenede Kongerige. (Halvdelen af disse klager drejede sig faktisk om kun to sager). 16% af klagerne kom fra Tyskland, 13,5% fra Spanien og 10% fra Frankrig. Klager kommer sædvanligvis fra private borgere og ikke fra virksomheder eller foreninger.

Traktatens artikel 138 E åbner mulighed for, at klager kan forelægges ombudsmanden direkte eller gennem et medlem af Europa-Parlamentet. Af de 298 klager registreret ved udgangen af 1995 var 8 forelagt af medlemmer af Europa-Parlamentet.

Der var 24 klager over Europa-Kommissionen; 2 over Rådet; 3 over Europa-Parlamentet og 1 over et andet fællesskabsorgan. Kommissionen er det fællesskabsorgan, der hovedsagelig træffer afgørelser, der har direkte indvirkning på borgerne. Det er derfor ikke overraskende, at denne institution er det vigtigste mål for borgernes klager.

Der har været mange klager over påstået manglende offentlighed og nægtet adgang til oplysninger. Der har for eksempel været klager over adgangen til Rådets protokoller, til deltagerlisten for medlemmer af Europa-Parlamentet og til tal vedrørende finansieringen af fællesskabsprogrammer.

Andre klager har drejet sig om arbejdsforhold mellem institutionerne og deres ansatte. Der har for eksempel været klager over gennemførelsen af udvælgelsesprøver og ansættelsen af midlertidigt ansatte eller praktikanter. Der har været klager over kontraktforhold mellem institutionerne og private virksomheder, for eksempel vedrørende utidig ophævelse af kontrakter.

II.2 Forbindelse mellem Fællesskabets institutioner og nationale ombudsmænd

II.2.1 Europa-Parlamentets Udvalg for Andragender

De europæiske borgere har ifølge EF-traktatens artikel 8 D og 138 D ret til at indgive andragender til Europa-Parlamentet. Ifølge artikel 138 D er:

"Enhver unionsborger samt enhver fysisk eller juridisk person med bopæl eller hjemsted i en medlemsstat... berettiget til på egen hånd eller i samvirke med andre borgere eller personer at indgive andragender til Europa-Parlamentet om forhold, der henhører under områder, som Fællesskabet beskæftiger sig med, og som vedrører den pågældende direkte."

Artikel 8 D og 138 E giver de samme personer ret til at henvende sig til den europæiske ombudsmand.

Principielt er det op til borgeren at vælge, om han vil indgive et andragende eller henvende sig ombudsmanden. Imidlertid er det måske ikke altid indlysende for borgeren, hvilken fremgangsmåde der er en mest hensigtsmæssige i hans tilfælde. Udvalget for Andragender og ombudsmanden har derfor arbejdet tæt sammen for at klarlægge deres respektive funktioner og for at opstille samarbejdsmetoder. Der er skabt en procedure for overførsel af sager mellem Udvalget for Andragender og ombudsmanden, som kræver andragerens eller klagerens samtykke.

Det er aftalt, at ombudsmanden ikke beskæftiger sig med en sag, der allerede bliver behandlet i Udvalget for Andragender, med mindre udvalget med andragerens samtykke overfører den til ombudsmanden.

Ombudsmanden skal heller ikke beskæftige sig med sager, der allerede er blevet behandlet i Udvalget for Andragender, med mindre der er relevante nye elementer, som gør en henvendelse til ombudsmanden rimelig. Endelig skal ombudsmanden afvise enhver klage over afgørelser i Udvalget for Andragender, eftersom dets afgørelser (ligesom Europa-Parlamentets) er et politisk anliggende.

Et første møde mellem ombudsmanden og Europa-Parlamentets Udvalg for Andragender fandt sted den 30. januar 1996. Ombudsmanden møder i udvalget for at tale om sin årsberetning og sine særrapporter og for at give generelle oplysninger om sit arbejde inden for mandatet, hvis han bliver anmodet herom. Han kan også anmode udvalget om tilladelse til give møde.

Ombudsmanden er altid parat til at drøfte mulighederne for at forbedre samarbejdet mellem Udvalget for Andragender og ombudsmanden som to uafhængige organer til gavn for de europæiske borgere.

II.2.2 Europa-Kommissionen

Forbindelserne mellem den europæiske ombudsmand og Europa-Kommissionen er af særlig betydning, fordi en stor del af de antagelige klager drejer sig om påståede fejl og forsømmelser fra Kommissionens side. Der er derfor vigtigt at sikre et godt og effektivt samarbejde mellem de to organer, således at klagerne kan behandles, og at problemerne så ofte som muligt kan blive løst. Der er med henblik herpå blevet aftalt praktiske ordninger vedrørende tidsfrister for svar og oversættelse af dokumenter.

Mange klager til ombudsmanden vedrører påstande om, at en medlemsstat ikke har gennemført en fællesskabsretsakt korrekt eller på anden måde har handlet i modstrid med fællesskabsretten. Disse klager falder ikke ind under ombudsmandens område, men han kan rådgive klageren om at henvende sig til Kommissionen, der som "traktaternes vogter" er ansvarlig for medlemsstaternes opfyldelse af deres traktatmæssige forpligtelser. Kommissionen har i overensstemmelse med artikel 169 beføjelse til at fremsætte en udtalelse om en medlemsstats manglende opfyldelse af en forpligtelse i henhold til traktaten og eventuelt at indbringe sagen for Domstolen.

Hvor en klage drejer sig om nationale myndigheders overtrædelse af rettigheder i forbindelse med unionsborgerskabet, som fremgår af EF-traktatens anden del, vil ombudsmanden normalt råde klageren til at indgive en andragende til Parlamentet. Hvis overtrædelsen synes at være af grov karakter, kan han også give Kommissionen meddelelse om klagen.

.II.2.3 De nationale ombudsmænd

I artikel 5 i den europæiske ombudsmands statut hedder det:

"ombudsmanden kan, i det omfang det kan bidrage til at øge effektiviteten af hans undersøgelser og yde en bedre beskyttelse af de personers rettigheder og interesser, der indgiver klager til ham, samarbejde med de myndigheder af samme type, der findes i visse medlemsstater...."

En tæt og stadig kontakt mellem de nationale ombudsmænd og den europæiske er nødvendig, fordi borgerne ikke altid foretager en klar skelnen mellem handlinger foretaget af *nationale* og *europæiske* administrationer. Mange af de klager, som den europæiske ombudsmand har modtaget, drejer sig om påståede fejl, som skyldes nationale forvaltningsmyndigheder. Desuden bliver de nationale ombudsmænd i stigende grad inddraget i behandlingen af sager vedrørende de nationale myndigheders anvendelse af fællesskabsretten.

De første skridt i retning af et samarbejde blev taget i 1995. De fleste nationale ombudsmænd havde et møde med den europæiske ombudsmand i Luxembourg i forbindelse med Jacob Södermans edsaflæggelse for Domstolen. De mødtes også ved den femte konference for europæiske ombudsmænd den 10.-11. november 1995 i Spanien (Las Palmas). Ved disse lejligheder fandt de første indledende drøftelser om formerne for deres fremtidige samarbejde sted.

Disse møder vil blive fulgt op af et seminar i Strasbourg den 12.-13. september 1996, arrangeret af den europæiske ombudsmand. På seminaret skal der drøftes metoder til overvågning af anvendelsen af fællesskabsretten. Under seminaret vil der blive drøftet praktiske ordninger for gensidig udveksling af oplysninger og andre former for samarbejde. Repræsentanter for Parlamentet, Udvalget for Andragender og Europa-Parlamentets Juridiske Tjeneste, Rådet og dets Juridiske Tjeneste, Kommissionen og dens Juridiske Tjeneste og Domstolen vil også blive indbudt.

II.3 PR-virksomhed

.II.3.1 Møder og aktiviteter

Lige i begyndelsen af sin embedsperiode havde ombudsmanden den 27. september 1995 i Luxembourg et første møde med sine nationale modparter og med formændene for tilsvarende organer i andre medlemsstater.

Den slovenske ombudsmand, Bijzak, besøgte den europæiske ombudsmand den 3. november 1995.

Den europæiske ombudsmand deltog i den første konference med deltagelse af institutioner fra tre kontinenter, der beskæftiger sig med beskyttelse og fremme af menneskerettighederne den 7.-9. november 1995 i La Laguna, Tenerife, De Kanariske Øer, og holdt den afsluttende tale på konferencen. Den femte konference i Det Europæiske Ombudsmandsinstitut fandt sted den 10.-11. november 1995 i Las Palmas. Den europæiske ombudsmand holdt åbningstalen og præsenterede sin rolle og sine pligter. Han blev bistået af Jean-Guy Giraud.

Den 23. november afholdtes i Rom et internationalt seminar om emnet "Den Europæiske Unions borgere: Mod en revision af Maastricht-traktaten". Den europæiske ombudsmand fremlagde en rapport om emnet det europæiske borgerskab og rettigheder i Europa, situationen nu og forslag til reform. Under sit ophold i Rom havde Söderman drøftelser med statssekretær i Justitsministeriet Edilberto Ricciardi, med formanden for den anden justitskommission i Deputeretkammeret, Tiziana Maiolo, og med formanden for ministerpræsidentens og indenrigsministerens første kommissionen for forfatningsanliggender, Gustavo Selva.

Söderman havde den 27.-28. november 1995 møder i Bruxelles med formanden for Kommissionen, Jacques Santer, kommissionsmedlem med ansvar for forbindelserne med den europæiske ombudsmand, Anita Gradin, generalsekretær i Kommissionen, David Williamson, generalsekretær i Rådet, Jürgen Trumpf, generaldirektøren for Kommissionens Juridiske Tjeneste, Jean-Louis Dewost, og generaldirektøren for Rådets Juridiske Tjeneste, Jean-Claude Piris.

Den 4.-5. december mødtes Söderman i Luxembourg med generaldirektører i Europa-Parlamentet, med sekretæren for Udvalget for Andragender og med Gregorio Garzón Clariana, generaldirektør for Europa-Parlamentets Juridiske Tjeneste.

.II.3.2 Oplysningskampagne

Offentlighedens kendskab til den europæiske ombudsmands eksistens, og til hvilke klager, han kan beskæftige sig med, er altafgørende for, om han kan udføre sin opgave.

En brochure med de officielle tekster vedrørende den europæiske ombudsmand (traktatens artikler og den europæiske ombudsmands statut) er blevet offentliggjort på alle de officielle sprog og distribueret til vide kredse.

Både udnævnelsen af Jacob Söderman og hans indsættelse i jobbet blev meddelt i De Europæiske Fællesskabers Tidende⁸.

Der er offentliggjort en brochure med titlen "Hvordan klager man til den europæiske ombudsmand", indeholdende en standardklageformular. Brochuren er blevet vidt distribueret gennem Europa-Parlamentets og Kommissionens nationale kontorer, gennem de nationale ombudsmænds kontorer og lignende organer og gennem et stort antal organisationer, der beskæftiger sig med europæiske anliggender. Ombudsmanden har også personligt deltaget i konferencer, givet interviews og skrevet artikler til orientering af offentligheden om sit hverv.

⁸ EFT 1995 L 225, s. 17 og EFT 1995 C 267, s. 16.

.II.3.3 Pressedækning

Europa-Parlamentet afholdt den 28.-29. juni 1995 offentlige høringer af de seks kandidater til hvervet som europæisk ombudsmand. Valget fandt sted den 12. juli 1995. Høringerne og valget blev transmitteret direkte på fire sprog via Europa-Kommissionens satellit. En række tv-kanaler, så som France 2 og France 3, de tyske ARD og WRD, det engelsksprogede ITN og de finske kanaler MTV og YLE havde reportager om valget. Sidstnævnte sendte også et interview med Söderman.

Valget fik en omfattende pressedækning, navnlig i de stater, hvorfra der var kandidater til posten.

I løbet af efteråret 1995 har der i mange europæiske aviser været bragt reportager om den nye institution, for eksempel Financial Times, The Times, The European, Guardian, El Pais, The Irish Times, la Croix, Dernières Nouvelles d'Alsace, Dagens Nyheter, Sonntag, Bulletin, Tribune pour l'Europe, Europe 7 jours, Europe, Eur'Op, EURinfo, Insider, Euclide, Eurokonsument, Il Cittadino, Donna Moderna, Turun Sanomat, Ilta-Sanomat, Ilitallehti og Aamulehti. Der har også været bragt reportager i Deutsche Welle, Sverige TV, RAI og østrigske tv-kanaler.

Siden begyndelsen af november 1995 har Söderman bidraget med en fast spalte i ugeavisen "The European".

Del II

Jacob Södermans afsluttende bemærkninger

At oprette en ny institution tager altid sin tid. Der er mange praktiske spørgsmål, der skal klares, og vigtige principbeslutninger, der skal træffes. Hidtil er indretningen af den europæiske ombudsmands kontor forløbet relativt glat. Dette skyldes i høj grad den hjælpsomme og samarbejdsvillige holdning, som Europa-Parlamentet og dets administration, Kommissionen, Rådet og andre institutioner og organer inden for Unionen har vist.

At forbedre administrationens kvalitet og derved udvide forbindelserne mellem Fællesskabet og de europæiske borgere afhænger i høj grad af selve administrationen. Kommissionens værdifulde initiativer med at offentliggøre en standardformular for klager over overtrædelser af fællesskabsretten og Rådets og Kommissionens vedtagelse af en adfærdskodeks for aktindsigt⁹ peger i retning af større gennemsigtighed og henimod en eventuel fællesskabskodeks for god administrativ praksis.

Et spørgsmål, som kræver yderligere overvejelse, er betydningen af det store antal klager, som må afvises. Betyder dette, at ombudsmandens mandat, som det er fastlagt i traktaten, er for snævert? Ombudsmænd på alle niveauer modtager mange klager, der må afvises. Fænomenet som sådan er ikke usædvanligt. Det er desuden forståeligt, at europæiske borgere har brug for tid og oplysning for at forstå, hvad ombudsmanden kan gøre, og hvad han ikke kan gøre. Jeg tror, at den oplysningskampagne, der er startet med hjælp fra Europa-Parlamentets og Kommissionens informationskontorer og de nationale ombudsmænd og lignende institutioner, er af afgørende betydning for ombudsmandens arbejde i den nærmeste fremtid.

Ved vurderingen af ombudsmandens mandat må det tages i betragtning, at retten til at indgive andragender til Parlamentet og retten til at henvende sig til ombudsmanden til sammen udgør en enestående mulighed for at fremme de europæiske borgeres rettigheder. I tilfælde hvor ombudsmandens mandat er for snævert, har Europa-Parlamentet (i praksis Udvalget for Andragender) ofte beføjelse til at handle.

Det er også vigtigt at se på Europa-Kommissionens rolle som traktaternes vogter. Kommissionens klageprocedure indeholder også store muligheder for at hjælpe de europæiske borgere med at beskytte deres rettigheder i henhold til fællesskabsretten over for nationale myndigheder.

Endelig vil samarbejdet med nationale ombudsmænd og lignende organer i overensstemmelse med nærhedsprincippet være af stor betydning med henblik på at fremme fuldstændig og retfærdig gennemførelse af fællesskabsretten på alle niveauer i Unionen.

Jeg tror derfor på, at der efter nogle få års erfaringer med den nye institution vil komme et tidspunkt, hvor det er hensigtsmæssigt at gøre status over ombudsmandens mandat og beføjelser. En mulighed vil være at drøfte sagen, når Udvalget for Andragender og Parlamentet modtager ombudsmandens årsberetning for året 1998, ved afslutningen af 1999-sessionen.

Den europæiske ombudsmands formelle mandat og beføjelser er kun ét element i processen med at sikre, at de europæiske borgere nyder fordelene ved en åben, demokratisk og ansvarlig administration. Ombudsmandens hverv kan kun blive en succes, hvis Fællesskabets institutioner og organer er indstillet på at overholde disse principper og på et fuldgyldigt samarbejde med ombudsmanden.

Idet jeg fra mine hidtidige erfaringer i jobbet som europæisk ombudsmand tror jeg, at denne indstilling er til stede. Jeg ser med fortrøstning frem til videreudvikle et partnerskab med de andre fællesskabsinstitutioner og -organer for at beskytte de europæiske borgeres rettigheder og interesser.

Jacob Söderman

⁹ EFT L 340 af 31.12.1993, s. 41.

STATISTIK OVER ALLE KLAGER IL DEN EUROPÆISKE OMBUDSMAND

	<u>31.12.95</u>	<u>31.3.96</u>
1. Antal registrerede klager:	298⁽¹⁾	537⁽²⁾
2. a) Klager der	131	436
. måtte afvises:	102	350
. kunne antages til realitetsbehandling:	29	86
b) Henvisning af afviste klager til:		
. Nationale/regionale ombudsmænd eller udvalg for andragender	9	38
. Europa-Parlamentets Udvalg for Andragender	10	25
. Borgernes brevkasse ved Europa-Parlamentet		1
. Europa-Kommissionen	3	18
. Domstolen		1
. Revisionsretten	1	1
. Andre	2	8
. I alt	25	92
3. Antagne klager, indgivet af:		
. Fysiske personer	28	81
(heraf klager indgivet gennem MEP)	(3)	(4)
. Juridiske personer	1	5
4. Fællesskabsinstitution/organ, der er berørt af antagne klager:		
. Europa-Parlamentet	3*	6*
. Rådet	2	2
. Kommissionen	24*	78*
. Domstolen		
. Revisionsretten		
. Andre: Det Europæiske Miljøagentur (København)	1	1
5. Behandling af antagne klager:		
. Afsluttede klager		3
. Klager under behandling	29	83
6. Resultater af antagne klager:		
. Mindelige løsninger ⁽³⁾		3
. Fastslåede tilfælde af fejl eller forsømmelse		
. Henstillinger sendt til Fællesskabets institutioner eller organer		
. Rapport sendt til Europa-Parlamentet		

(1) Heraf 5 henvist af Udvalget for Andragender og 15 om samme emne.

(2) Heraf 43 om et emne og 24 om et andet.

(3) Der blev fundet en løsning mellem den pågældende institution og klageren.

* En klage vedrører to institutioner (Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen).

OPDELING AF KLAGERNE EFTER LANDE OG SPROG

		ALLE KLAGER		ANTAGELIGE KLAGER	
Antal		31.12.95	31.3.96	31.12.95	31.3.96
		298	537	29	86
Opdeling efter lande 1. - Den Europæiske Unions medlemsstater	Østrig	4	10	1	3
	Belgien	33	55	7	19
	Danmark	5	9	1	2
	Finland	6	16		
	Frankrig	32	55	1	1
	Tyskland	44	75	3	4
	Grækenland	6	9		1
	Irland	6	15	1	1
	Italien	30	46	1	3
	Luxembourg	2	10		3
	Nederlandene	11	19	1	2
	Portugal	9	13		2
	Spanien	37	59		2
	Sverige	11	15		
	Det Forenede Kongerige	51	112	13	42
2. - Tredjelande	Algeriet, Colombia, Republikken Tjekkiet, Gibraltar, Kenya, Norge, Rumænien, Slovakiet, Schweiz, USA, Bosnien	11	19		1
Opdeling efter sprog	dansk	6	10	1	3
	hollandsk	15	23	2	3
	engelsk	85	189	16	51
	finsk	9	22	1	2
	fransk	49	85	3	10
	tysk	61	101	5	9
	græsk	4	6		
	italiensk	20	32	1	3
	portugisisk	8	9		2
	spansk	29	43		2
	svensk	12	17		1

ANTAGNE KLAGER I 1995

KLAGE Nr.	RESUME
5/9.11.94/FE/B-EN	En belgisk virksomhed organiserede på Europa-Kommissionens vegne en konference. Kort tid før konferencens afholdelse, aflyste Europa-Kommissionen den. Det gøres gældende, at Europa-Kommissionen nægtede at dække de afholdte omkostninger.
11/3.1.95/DK/UK-EN	En britisk statsborger arbejdede i en virksomhed på kontrakt med Europa-Parlamentet og måtte forlade sin stilling efter en påstået uoverensstemmelse med en tjenestegren i Parlamentet.
22/3.5.95/AP/DE-DE	En tysk statsborger anmodede gentagne gange om oplysninger fra Europa-Kommissionen vedrørende fællesskabsprogrammer på det sociale område, men fik aldrig svar.
23/3.6.95/SL/UK-EN	En italiensk statsborger anmodede Parlamentet og Kommissionens kontorer i Rom om oplysninger om optagelsesprøver. Hun gør gældende, at de oplysninger, hun modtog, var ukorrekte.
26/13.7.95/MAJQCS/FR-FR	Tre franske journalister ønskede at se den tilstedeværelsesliste for medlemmerne af Europa-Parlamentet, der ligger udenfor mødesalen, men de blev nægtet adgang til den.
30/19.7.95/AC/IT-IT	En italiensk statsborger gennemførte et projekt på kontrakt med ISPRA-instituttet over 11 måneder. Han gør gældende, at han efter opfyldelsen af kontrakten ikke har fået løn.
34/21.7.95/PMK/IRL-EN	Et irsk medlem af Europa-Parlamentet klager over, at Kommissionen ikke har henholdt sig til Euratom-traktatens artikel 34 i forbindelse med de franske atomprøvesprængninger i Polynesien.
45/26.7.95/JPB/DK-DK	Et dansk medlem af Europa-Parlamentet indgav en klage over Rådets manglende åbenhed, særlig i forbindelse med mødeprotokollerne.
46/27.7.95/FVK/B-DE	En dansk statsborger klager over manglende åbenhed i forbindelse med ansættelse af personale til Det Europæiske Miljøagentur i København.
52/27.7.95/JL/B-FR	En belgisk statsborger klager over manglende åbenhed om Europa-Kommissionens afgørelser vedrørende PHARE- og TACIS-programmerne.
69/16.8.95/WDR/DE-DE	To tyske journalister klager over samme forhold: at det er umuligt at få et interview med Europa-Kommissionen i forbindelse med en anmodning om oplysninger om påstået misbrug af fællesskabsmidler til et projekt i Portugal.
70/16.8.95/SF/DE-DE	
71/16.8.95/JD/B-NL	En belgisk statsborger bestod en af Fællesskabets udvælgelsesprøver men blev aldrig ansat; han gør gældende, at en udefra kommende blev ansat i den pågældende stilling.
217/8.11.95/JD/B-NL	

KLAGE Nr.	RESUME
95/30.8.95/IMI/NL-EN	Et institut gør gældende, at det ikke blev betalt af Europa-Kommissionen for på dens vegne at organisere seminarer om de europæiske valg.
104/1.9.95/IDS/B-FR	Bestyrelsesformanden for en belgisk virksomhed klager over, at han gentagne gange har udbedt sig oplysninger fra Europa-Kommissionen om socialfondsprogrammer for handicappede men aldrig har fået svar.
111/11.9.95/NK/A-DE	En tysk statsborger gør gældende, at hans faglige kvalifikationer ikke blev taget i betragtning under behandlingen af hans ansøgning til en praktikantstilling i Europa-Kommissionen.
129/19.9.95/TK/B-FIN	En finsk deltager i en optagelsesprøve klager over manglende åbenhed i Rådets ansættelse af oversættere.
132/21.9.95/AH/UK-EN	<p>To britiske statsborgere klager over, at Europa-Kommissionen ikke har foretaget en omhyggelig undersøgelse af Det Forenede Kongeriges påståede krænkelse af fællesskabsretten; de britiske myndigheder skulle være gået videre med udvidelsen af M40-motorvejen uden at have gennemført den obligatoriske miljøvurdering.</p> <p>Der var yderligere 9 klager over, at Kommissionen ikke har foretaget sig noget i forbindelse med de franske atomprøvesprængninger i Polynesien.</p>
150/29.09.95/DL/UK-EN	
242/20.11.95/DS/UK-EN	
243/20.11.95/JF/UK-EN	
244/20.11.95/RSS/UK-EN	
246/22.11.95/JML/UK-EN	
247/22.11.95/HW/UK-EN	
248/22.11.95/DT/UK-EN	
249/23.11.95/AB/UK-EN	
250/22.11.95/GMA/UK-EN	
251/22.11.95/MG/UK-EN	

DEN EUROPÆISKE OMBUDSMAND JACOB SÖDERMANS TALE

I FORBINDELSE MED DEN HØJTIDELIGE FORSIKRING

Domstolen, den 27. september 1995

Hr. Retspræsident
Hr. formand for Europa-Parlamentet,
Ærede medlemmer af Domstolen,
d'herrer ombudsmænd fra Den Europæiske Unions medlemsstater,
d'herrer formænd for de nationale udvalg for andragender,
de indbudte damer og herrer

Det er mig en stor ære at kunne tage ordet i denne ærværdige forsamling i forbindelse med den højtidelige indførelse af en ny institution, der skal tjene Europas folk.

Især takker jeg Domstolens Præsident for de venlige ord og for hans gode ønsker om held med denne opgave, der, som han så rigtigt påpegede, har til formål at uddybe de europæiske borgeres opfattelse af at tilhøre en union, der på alle områder bliver stadig mere fast og solidarisk.

Hr. Præsident, De omtalte også ombudsmandens symbolværdi. I almindelighed oprettes ombudsmandsinstitutionen for at styrke og fremme et lands demokrati og retsstaten. Det skete i Spanien efter landets vellykkede overgang til demokratiet for tyve år siden. Det er for nylig sket i adskillige lande i Latinamerika og i Central- og Østeuropa. Men hvorfor er det sket i Den Europæiske Union? Fællesskabets og Unionens aktiviteter er altid blevet gennemført på et retligt grundlag. Desuden har europæerne haft retten til at indgive andragender til Parlamentet, som har behandlet dem energisk.

Tanken bag den europæiske ombudsmand har været at fremme unionsborgerskabet, at forsøge at gøre borgernes forhold til den europæiske forvaltning lettere. Med andre ord bør ombudsmandens arbejde dreje sig om at hjælpe europæiske grupper og borgere med at få deres rettigheder, og ved at handle på denne måde at højne kvaliteten af den europæiske forvaltnings virksomhed set fra et menneskeligt synspunkt. Dette arbejde bør ske på et juridisk grundlag.

Og kritikerne spørger: Er dette muligt? Har ombudsmanden tilstrækkelige beføjelser, når man betænker, at det er et svagere system end den klassiske ombudsmandsinstitution, som blev skabt i Sverige i 1809? Er hans mandat ikke for snævert, når han kun har ret til at overvåge fejl og forsømmelser i Det Europæiske Fællesskabs institutioner og organer?

Jeg er overbevist om, at den europæiske ombudsmands beføjelser og mandat, som til dels er baseret på den franske "Mediateur", den britiske "Parliamentary Commissioner" og det nordiske system, giver gode muligheder for at varetage hvervet tilfredsstillende. Størstedelen af den europæiske ombudsmands arbejde vil trods alt være at argumentere overbevisende for fornuftige løsninger.

Dette arbejde bør naturligvis ske på et retligt grundlag. Essensen af fællesskabsretten vedrørende god eller dårlig forvaltning er at finde i de mange sager, som Domstolen har behandlet. Disse skal være en ledetråd for ombudsmandens arbejde og udgøre hans fundament.

Et andet positivt element for det fremtidige virke er samarbejdet med Europa-Parlamentets Udvalg for Andragender og med medlemsstaternes ombudsmænd og udvalg for andragender, som spiller en vigtig

rolle på dette område. Samarbejdet mellem den europæiske ombudsmand og disse institutioner er af afgørende betydning med henblik på en retfærdig anvendelse af EU-lovgivningen på alle niveauer.

Der er sagt meget om betydningen af den europæiske ombudsmands uafhængighed. Uafhængigheden er for mig udtryk for en holdning, en følelse af hæderlighed over for mit eget arbejde. Da den sydamerikanske forfatter Carlos Fuentes modtog Príncipe de Asturias-prisen sidste år, valgte han at tale over emnet "kulturenes møde" og brugte den græske filosofi, som er den vestlige kulturs vugge, til at anskueliggøre sine tanker. Han nævnte tre af Pindars råd:

beundre ej magt,
foragt ikke fjenden
og se ikke ned på dem, der lider

Jeg takker for Deres opmærksomhed.

DEN EUROPÆISKE OMBUDSMANDS SEKRETARIAT**GENERALSEKRETÆR**

Jean-Guy Giraud

Justitssekretær ved Domstolen (1988-1994)
rådgiver for Europa-Parlamentets formand (1984-1988)
tjenestemand ved Europa-Parlamentets Generalsekretariat (1973-1984)

LEDENDE JURIDISKE SAGSBEHANDLERE

Ian Harden

Professor i offentlig ret, universitetet i Sheffield, UK (1995-1996)
tidligere juridisk docent (1993-1995) forelæser (1990-1993)
manuduktør (1976-1990)

Peter Dyrberg

Europa-Parlamentets Juridiske Tjeneste (1994-1995)
tjenestemand ved Domstolen (1987-1994) advokatfuldmægtig (1985-1987)

JURIDISKE SAGSBEHANDLERE

Kyriakos Tsirimiagos

Juridisk rådgiver i Kommissionens GD XXIV (1992-1995)
rådgiver i et advokatfirma i Grækenland (1990-1991)

Elena Fierro¹

Forelæser ved GD III - Europa-Parlamentets Informations- og Pressetjeneste (1995)

INFORMATIONSMEDARBEJDER

Ilta Helkama

Informationsmedarbejder for Finlands parlamentariske ombudsmand (1991-1995),
for regionalrådet i Uusimaa, Helsinki, Finland (1989-1991), og for Institutet for
Bedriftssundhedstjeneste, Helsinki, Finland (1986-1989)

ASSISTENTER

Daniela Tirelli

Tjenestemand ved Europa-Parlamentet (1982-1995)

Francesca Mancini

PR-medarbejder - Italien (1988-1994)
reklameassistent - Frankrig (1986-1987)

SEKRETÆRER

Nathalie Christmann

Tjenestemand ved Europa-Parlamentets Generalsekretariat (1991-1995),
tjenestemand ved Europa-Kommissionen (1989-1991)

Anna Ruscitti

Sekretær - Revisionsretten, EF-Domstolen og Europa-Parlamentet (1993-1995),
rejsebureauleder (1983-1993)

Murielle Richardson

Oversætter og sekretær (1994-1995),
direktionssekretær og mødekoordinator (1983-1991)

Isabelle Foucaud²

Assisterende eksportleder og sekretær (1988-1995)

¹ Deltidsassistent, efteråret 1995; juridisk sagsbehandler på fuld tid fra 1. januar 1996 til 31. marts 1996.

² Hjelpeansat sekretær.