



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 28.6.2000
KOM(2000) 358 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

**Beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser
Bekæmpelse af svig**

Hen imod en samlet strategisk tilgang

INDHOLDSFORTEGNELSE

Hen imod en samlet strategisk tilgang	4
1. Første udfordring : en samlet svigbekæmpende lovgivningspolitik	7
1.1. <i>Udvikling af en forebyggelseskultur og styrkelse af retsteksterne</i>	7
1.1.1. Inddragelse af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig i forebyggelsesindsatsen	8
1.1.2. Inddragelse af de nationale myndigheder i svigbekæmpende aktioner	8
1.1.3. Inddragelse af faggrupperne i en åbenhedens politik	9
1.2. <i>Styrkelse af afslørings- kontrol- og sanktionsmidlerne</i>	9
1.2.1. En præcis definition af uregelmæssig adfærd og ulovlige aktiviteter	10
1.2.2. Udvidelse af informationsudvekslingen og kontrolforanstaltningerne	10
1.2.3. Udvidelse af det administrative sanktionssystem på fællesskabsplan	10
1.3. <i>Sikring af en mere effektiv administrativ og finansiel opfølgning</i>	11
1.4. <i>Afklaring af reglerne for samarbejde</i>	11
1.4.1. Beskyttelse af de finansielle interesser	12
1.4.2. Beskyttelse af fællesskabsinteresser i tilknytning til bekæmpelsen af svig og korruption	12
1.4.3. Styrkelse af samarbejdet med ansøgerlandene og tredjelande	12
2. Anden udfordring : en ny operationel samarbejdskultur	13
2.1. <i>Bedre udnyttelse og analyse af informationerne (« efterretning »)</i>	13
2.2. <i>Hen imod et nyt operationelt partnerskab med medlemsstaterne : en serviceplatform på fællesskabsplan</i>	14
2.3. <i>Hen imod et styrket samarbejde med ansøgerlandene</i>	15
2.4. <i>Løbende evaluering af indsatsen til bekæmpelse af svig</i>	15
3. Tredje udfordring: en interinstitutionel indsats til forebyggelse og bekæmpelse af korruption	15
3.1. <i>Fremme af en samarbejdskultur på alle niveauer</i>	16
3.1.1. Kommissionens tjenestegrene og de øvrige institutioner, organer, kontorer og agenturer	16
3.1.2. Passende personaleuddannelses- og informationsforanstaltninger	16
3.2. <i>Åbenhed og oplysningspligt</i>	16
3.3. <i>Uafhængige administrative undersøgelser ; rimelige og effektive sanktioner</i>	17
4. Fjerde udfordring : styrkelse af den strafferetlige dimension	17
4.1. <i>Den nuværende retlige ramme</i>	18
4.2. <i>Aktionsmidler og anvendelsesområde for fællesskabsindsatsen</i>	18
Perspektiver	18

Hen imod oprettelse af en europæisk anklagemyndighed til beskyttelse af de finansielle interesser

Nærværende meddelelse er en opfølgning af stats- og regeringschefernes konklusioner fra Det Europæiske Råd i Helsingfors den 10. og 11. december 1999, hvor det under punktet om bekæmpelse af svig¹ konstateres, at: "Oprettelsen af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) er et vigtigt nyt skridt i bekæmpelsen af svig. Kommissionen vil senest i juni 2000 forelægge en meddelelse med henblik på en yderligere udvikling af en samlet strategi til beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser".

Beskyttelsen af de finansielle interesser er et anliggende, der berører alle, institutionerne og deres medlemmer på det politiske plan, den europæiske offentlige forvaltning såvel som de nationale offentlige forvaltninger og deres ansatte i forbindelse med varetagelsen af de daglige opgaver. Det er et anliggende, der skal indgå allerede ved udformningen af fællesskabspolitikkerne og efterfølgende i alle gennemførelsesfaserne, navnlig hvad angår de budgetmæssige og finansielle følger.

I overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Helsingfors udgør retningslinjerne i denne meddelelse et supplement til de foranstaltninger, der allerede er truffet med henblik på at sikre en god, sund og effektiv finansiell forvaltning af Den Europæiske Unions forskellige politikker og forebygge risikoen for uregelmæssigheder og misbrug af midler. Hvidbogen om reform af Kommissionen² gør dette mål til et konstant anliggende for samtlige tjenester i institutionen, der er ansvarlige for gennemførelsen af politikkerne og for kontrol og overvågning. Denne opgave skal integreres i bestræbelserne på gradvis at forbedre de eksisterende foranstaltninger på grundlag af en løbende evaluering af deres effektivitet. Kommissionen har som led i reformen allerede påbegyndt en gennemgribende omstrukturering af sine forvaltnings- og finanskontrolmetoder og af den administrative praksis (ændring af personalevedtægten, styrkelse af disciplinærordningen osv.). Helt konkret vil bl.a. ændringen af finansforordningen og oprettelsen af en intern revisionstjeneste og en central finanstjeneste bidrage til at styrke beskyttelsen af de finansielle interesser³.

Denne meddelelse indgår i den samme proces til styrkelse af de offentlige finanser og beskriver nærmere bestemt den strategi, som Kommissionen vil forelægge for Rådet og Europa-Parlamentet med henblik på bekæmpelse af svig, korruption og enhver anden ulovlig aktivitet, som skader Fællesskabernes finansielle interesser. Den foreslåede strategi tager udgangspunkt i de nye institutionelle rammer og medlemsstaternes og institutionernes komplementære indsats.

HEN IMOD EN SAMLET STRATEGISK TILGANG

Fællesskabets finanser er underlagt bestemmelser, som er nedfældet i traktaten⁴. Udarbejdelsen, gennemførelsen og beskyttelsen af fællesskabsbudgettet henhører under

¹ Konklusioner fra Det Europæiske Råd i Helsingfors den 10. og 11. december 1999; punkt 24.

² Hvidbog om reform af Kommissionen . KOM (2000) 200 endelig udg., af 5. april 2000.

³ Disse tiltag, som er led i reformen og nærmere beskrevet i hvidbogen, er omfattet af en særlig handlingsplan. De vil derfor ikke som sådan blive behandlet i nærværende meddelelse, som tager sigte på at supplere indsatsen i samtlige de tjenestegrene, der bidrager til beskyttelsen af Fællesskabernes finansielle interesser.

⁴ Artikel 274 til 280 i EF-traktaten.

fællesskabsinstitutionerne og medlemsstaterne. Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen har i den forbindelse bestemte ansvarsområder. Europa-Parlamentet og Rådet træffer i deres egenskab af budgetmyndighed afgørelse om budgettet, mens Parlamentet for hvert regnskabsår skal fastslå, at budgettet er endeligt vedtaget. Europa-Parlamentet gennemgår næst efter Rådet regnskaberne og oversigten over aktiver og passiver og meddeler Kommissionen decharge for gennemførelsen af budgettet. Desuden efterprøver Revisionsretten lovligheden og den formelle rigtighed af indtægterne og udgifterne og sikrer sig, at den økonomiske forvaltning har været forsvarlig.

Den nye artikel 280 i EF-traktaten tager sigte på en effektiv og ensartet beskyttelse af de finansielle interesser i medlemsstaterne. Med henblik herpå pålægges medlemsstaternes kompetente myndigheder sammen med Kommissionen at tilrettelægge et snævert, løbende samarbejde. Der indføres desuden et nyt retsgrundlag, hvorefter Europa-Parlamentet og Rådet ved fælles beslutningsprocedure kan vedtage de nødvendige foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser.⁵ Endelig lægger artikel 280 op til løbende evaluering og åbenhed med kravet om, at Kommissionen årligt aflægger en rapport i samarbejde med medlemsstaterne.

STORE FINANSIELLE OG FØLSOMME INTERESSER PÅ SPIL FOR INSTITUTIONERNE OG MEDLEMSSTATERNE

I takt med den europæiske integrationsproces er Unionens udgifter vokset betydeligt og udgør 93 mia. EUR for 2000. Ud over de budgetmæssige aspekter vedrørende Fællesskabets indtægter og udgifter omfatter Fællesskabernes finansielle interesser samtlige de formuegoder og aktiver, som Fællesskaberne ligger inde med eller forvalter. Også disse finansielle interesser er sårbare over for visse former for kriminalitet, navnlig af grænseoverskridende karakter, og det er vigtigt, at de nationale myndigheder og fællesskabsmyndighederne tilrettelægger et snævert, løbende samarbejde med henblik på at beskytte disse interesser. På den måde bidrager de ligeledes til at sikre en fair konkurrence og lige behandling af medlemsstaterne, hvilket vil styrke EU-borgernes og de økonomiske beslutningstageres tillid til deres institutioner.

DE EKSISTERENDE INSTITUTIONELLE OG LOVGIVNINGSMÆSSIGE RAMMER

Siden 1994 har fællesskabsstrategien til beskyttelse af de finansielle interesser og bekæmpelse af svig været baseret på en gradvis udbygning af lovrammerne⁶ med sigte på at dække alle områder af beskyttelsen af de finansielle interesser⁷ og øge Kommissionens tilstedeværelse i marken under hensyntagen til de grundlæggende rettigheder og beskyttelsen af personoplysninger⁸. For så vidt angår strafferetlig beskyttelse af de finansielle interesser, vil den retlige ramme blive udbygget, når konventionen om beskyttelse af De Europæiske

⁵ Den Europæiske Revisionsret deltager i medfør af artikel 280 i EF-traktaten i lovgivningsprocessen med afgivelse af udtalelse.

⁶ De ret så betydelige resultater er præsenteret i Kommissionens årsberetninger og i statusrapporten fra 1996. Senest i KOM(1999)590 endelig udg. af 17.12.99; KOM(97)200 endelig udg. af 6.5.97.

⁷ Rådets forordning (Euratom, EF) nr. 2988/95 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT L 312 af 23.12.95); Rådets forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96 om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet (EFT L 292 af 15.11.96); sektorspecifikke forordninger om oplysnings- og kontrolpligt.

⁸ Artikel 286 i EF-traktaten samt direktiv 95/46/EF (EFT L 281 af 23.11.1995).

Fællesskabers finansielle interesser og de tre hertil knyttede protokoller bliver ratificeret.⁹ Denne pragmatiske fremgangsmåde, der indledtes efter Maastricht, er med Amsterdam-traktaten blevet underbygget med bestemmelser, der præciserer ansvarsfordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne (Artikel 280 i EF-traktaten).

I maj 1999 drog Fællesskabet konsekvenserne¹⁰ af ikrafttrædelsen af artikel 280 med vedtagelsen af en ambitiøs reform af strategien til bekæmpelse af svig og korruption, markeret ved oprettelsen af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF)¹¹. Hvidbogen om reform af Kommissionen supplerer disse initiativer ved at mobilisere samtlige Kommissionens tjenester med henblik på en bedre beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser. På denne baggrund vil Kommissionens nye strategi omfatte en yderligere styrkelse af de tiltag, der i forvejen gennemføres af tjenestegrenene, og som implicerer store personaleressourcer, med henblik på at stramme den finansielle forvaltning op, bl.a. gennem decentralisering af finanskontrollfunktionen og oprettelse af en intern revisionstjeneste og via nedsættelse af fælles arbejdsgrupper og team med deltagelse af kontoret og samtlige Kommissionens tjenestegrene.

UDFORDRINGERNES NYE DIMENSION OG NYE FORPLIGTELSE

Anmodningen fra Det Europæiske Råd i Helsingfors blev fremsat på et tidspunkt, hvor Europas historie er ved at tage en afgørende vending. Regeringskonferencen (RK 2000), Unionens udvidelse, fællesskabsmålenes globale karakter, det indre marked og Den Monetære Union, er alt sammen led i etableringen af et økonomisk område, hvor de nationale barrierer gradvis fjernes. På det retlige område findes der imidlertid stadig visse grænser, som, uden at de lægger hindringer i vejen for de kriminelles virksomhed, komplicerer løsningen af politiets og dommernes opgaver.

Amsterdam-traktaten fastsatte målet om en gradvis udvikling af EU som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, og på Det Europæiske Råd i Tammerfors i oktober 1999 blev de prioriterede indsatsområder fastlagt. Men indtil dette nye område er blevet en realitet, er det vigtigt at følge en strategi, der er baseret på såvel den første som den tredje søjle¹² med henblik på at forebygge og bekæmpe svig, korruption og enhver anden ulovlig aktivitet, som skader Fællesskabernes finansielle interesser. I nærværende dokument anvendes udtrykkene "svig" og "korruption" i denne betydning.

GRUNDLAG OG MÅL FOR EN NY SAMLET, INTEGRERET STRATEGI

For at kunne opfylde traktatens mål (artikel 280 i EF-traktaten) skal den nye strategi¹³ bygge på et styrket samarbejde mellem det nationale plan og fællesskabsplanet. Den skal omfatte

⁹ Konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser af 26.7.95, første protokol af 27.9.96, anden protokol af 19.6.97, protokol om præjudiciel fortolkning af konventionen ved De Europæiske Fællesskabers Domstol af 29.11.96 og bestikkelseskonventionen af 26.5.97.

¹⁰ ØKOFIN-Rådet af 25. maj 1999 og Det Europæiske Råd i Köln i juni 1999.

¹¹ Tjeneste under Kommissionen, som er uafhængig for så vidt angår den operationelle virksomhed, og som er underlagt kontrol fra et overvågningsudvalg (jf. Kommissionens afgørelse af 28. april 1999 ; forordning (EF) nr. 1073 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999. EFT L 136 af 31. maj 1999).

¹² En fremgangsmåde, der består i via en strategi på tværs af søjlerne at supplere fællesskabsinitiativerne (1. søjle) med foranstaltninger, der iværksættes inden for rammerne af EU-traktaten (3. søjle).

¹³ Refleksionsgrundlaget for udformningen af den nye strategi er først og fremmest statusrapporten om gennemførelsen af den tidligere artikel 209A, Kommissionens årsberetninger og studier vedrørende strafferetlig beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser, konklusionerne i Den Uafhængige Ekspertgruppes rapport, rapporten fra Dehaene, von Weizsäcker og Simon om de institutionelle følger

såvel en forebyggelsespolitik som en effektiv finansiel opfølgnings- og sanktionspolitik. En sådan fremgangsmåde gør det nødvendigt at mobilisere alle de administrative aktionsmidler og også de retlige.

Indsatsen på nationalt plan og på fællesskabsplan er nødvendigvis komplementære. Kommissionen må vægte og koncentrere bestræbelserne om et vist antal prioriterede temaer og indsatsområder med henblik på at sikre større konvergens mellem de nationale myndigheders og de berørte institutioners indsats på det operationelle og det lovgivningsmæssige område, såvel under den første som den tredje søjle. Kommissionens strategi tager desuden højde for de fordele, der er forbundet med en styrkelse af samarbejdet med ansøgerlandene inden for rammerne af førtiltrædelsesstrategien og med tredjelande, navnlig på områderne udviklingsbistand og handelspolitik.

DE OVERORDNEDE LINJER I EN SAMLET STRATEGI

For at sikre udviklingen af en sådan samlet strategi og opnå målelige, håndgribelige resultater må Fællesskabet og medlemsstaterne handle målrettet og planlægge deres indsats i et flerårigt perspektiv (2001-2005) omkring fire overordnede strategiske retningslinjer:

- *en samlet svigbekæmpende lovgivning* (mere effektive og sammenhængende retsregler)
- *en ny operationel samarbejdskultur* (samordnet indsats og fuld deltagelse i marken fra medlemsstaternes og fællesskabsmyndighedernes side)
- *interinstitutionelle forholdsregler til forebyggelse og bekæmpelse af korruption* (styrkelse af EU-institutionernes troværdighed)
- *styrkelse af den retlige dimension* (tilpasning af de nationale politikker på det strafferetlige område til de nye forpligtelser, traktaten pålægger).

De overordnede linjer i denne strategi udgør lige så mange udfordringer, som vil danne grundlag for alle de prioriterede initiativer og aktioner, som iværksættes inden for rammerne af årlige programmer.

1. FØRSTE UDFORDRING : EN SAMLET SVIGBEKÆMPENDE LOVGIVNINGSPOLITIK

Som led i politikken til bekæmpelse af svig har Kommissionen siden 1994 arbejdet på at fremme en horisontal lovgivning på tværs af søjlerne. En samlet strategi til bekæmpelse af svig må nødvendigvis omfatte aspekterne forebyggelse (1.1) afsløring (1.2), opfølgning (1.3) og samarbejde (1.4) og inddrage alle de sektorer, hvor svig og korruption kan forekomme under den ene eller den anden form. Denne første udfordring bør udmøntes i udarbejdelse af klare regler, navnlig hvad angår informationsudveksling, kontrol og et snævert, løbende samarbejde mellem de nationale myndigheder og mellem disse og Kommissionen. Et sådant samarbejde er en afgørende faktor i opbygningen af gensidig tillid. Det er imidlertid stadig langt fra perfekt og må intensiveres, bl.a. på grundlag af relevante retstekster, således at den enkelte aktør får mulighed for bedre at opfylde sine respektive forpligtelser.

1.1. Udvikling af en forebyggelseskultur og styrkelse af retsakterne

Hvis en politik til beskyttelse af de offentlige interesser og ressourcer skal være effektiv på længere sigt, skal den bygge på en klar og let anvendelig lovgivning, som omfatter

af udvidelsen, dokumenter udarbejdet af institutionerne, i særdeleshed Europa-Parlamentet, Rådet og Revisionsretten.

foranstaltninger, som vil kunne styrke en forsvarlig økonomisk forvaltning og en effektiv kontrol med fællesskabspolitikkerne. Foranstaltningerne skal være tilstrækkeligt afskrækkende til så vidt muligt at forhindre uregelmæssig adfærd. Desuden er det vigtigt på grundlag af en løbende vurdering af de opståede vanskeligheder og realiteten på stedet regelmæssigt at kunne forbedre retsakterne for derved at kunne foregribe risikoen for, at reglerne ikke overholdes eller omgås.

En sådan tilgang skal anvendes allerede ved udformningen af Fællesskabets retsakter og politikker og tages i betragtning under hele lovgivningsprocessen. Beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser er en opgave, der vedrører alle Kommissionens tjenestegrene, ikke blot de tjenester, der er ansvarlige for udarbejdelse af fællesskabspolitikkerne og retsforskrifterne, men også de forvaltningstjenester, som har til opgave at gennemføre dem og kontrollere, at de anvendes korrekt.

Kommissionen vil som led i sin interne reform øge ansvarliggørelsen af forvaltningstjenesterne og organisere arbejdsgangen således, at generaldirektoraternes revisionskapacitet og finanskontrollfunktion bliver mere effektiv. Hver generaldirektør skal således vedlægge sin årlige aktivitetsrapport en erklæring om, at han/hun har gennemført passende kontrolforanstaltninger, og at ressourcerne er blevet anvendt til de godkendte formål. Der vil blive fastsat standarder for intern kontrol, og i den sammenhæng er der netop oprettet en uafhængig intern revisionstjeneste og en specialiseret gruppe vedrørende finansielle fejl, der ikke har karakter af uregelmæssigheder. Tjenestemændenes ansvar vil ligeledes blive styrket.

Forebyggelse af kriminalitet er og bliver en vigtig opgave for Kommissionen; emnet er for øvrigt medtaget i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors, som anerkendte nødvendigheden af en strategi på tværs af søjlerne.

For at bistå de afdelinger, der har til opgave at udforme fællesskabspolitikkerne, og forvaltningstjenesterne i deres opgave med at beskytte Fællesskabernes finansielle interesser vil Kommissionen træffe foranstaltninger til at etablere samarbejdssystemer, således at der kan drages den nødvendige lære af de opnåede resultater inden for bekæmpelsen af svig og korruption med henblik på den bedst mulige "bedragerisikring" af forvaltningsprocedurerne og -foranstaltningerne og en generel forbedring af disse.

1.1.1. Inddragelse af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig i forebyggelsesindsatsen

Det er således vigtigt at mobilisere Kommissionens tjenestegrene og fællesskabslovgiveren med henblik på at udforme, foreslå og vedtage bedragerisikrede økonomiske og finansielle retsakter. I overensstemmelse med de mål, der er fastsat i handlingsplanen vedrørende reformen af Kommissionen, vil denne sikre, at kontoret kan afgive udtalelse i såvel de forberedende som de efterfølgende faser i beslutningstagningen i forbindelse med lovgivningsmæssige initiativer, som direkte eller indirekte har konsekvenser for beskyttelsen af Fællesskabernes finansielle interesser, med henblik på at sikre dem mod svig og korruption ved at udnytte kontorets erfaringer, der bygger på dets operationelle virksomhed og gode kendskab til forholdene i marken.

1.1.2. Inddragelse af de nationale myndigheder i svigbekæmpende aktioner

De nationale myndigheders erfaringer bør mobiliseres med henblik på at styrke beskyttelsen af fællesskabspolitikkerne, bl.a. hvad angår de finansielle aspekter. Kommissionen har, hvad

dette angår, adgang til sektorspecifikke fora inden for alle områder af fællesskabspolitikkerne. Hvad mere specifikt angår beskyttelsen af Fællesskabernes finansielle interesser giver Det Rådgivende Koordineringsudvalg for Bedrageribekæmpelse (CoCoLaf), der er horisontalt orienteret, mulighed for at tilvejebringe et samlet overblik over problematikken vedrørende bekæmpelse af svig. Udvalget består af højtstående ansvarlige for bedrageribekæmpelsen i medlemsstaterne og bør i højere grad inddrages i de fremadrettede overvejelser. Retsakten om oprettelse af udvalget vil blive ændret, således at den tager højde for ændringerne i tilknytning til reformen af strategien for bekæmpelse af svig. Der vil blive afholdt uddannelses- og informationsmøder med henblik på at finde frem til konkrete løsninger. Den merværdi, som disse eksperter tilfører, vil gøre Kommissionen bedre rustet til at foreslå relevante initiativer.

1.1.3. Inddragelse af faggrupperne i en åbenhedens politik

Den måde, hvorpå de kriminelle organisationer opsplitter deres grænseoverskridende aktiviteter og blander lovlige og lyssky aktiviteter, bl.a. via forskellige foretagender og faggrupper (virksomheder inden for oplagring, forarbejdningsindustrien og transportsektoren samt forhandlere, liberale erhverv, rådgivere og revisorer, retseksperter og regnskabskyndige..) og via skuffevirksomheder beliggende i områder, hvor behandlingen af sådanne aktiviteter er lempeligere, gør det vanskeligt at opnå et samlet overblik over de ulovlige former for adfærd og afdække den hele den kriminelle struktur. I betragtning af den organiserede kriminalitets evne til at udnytte lovlige strukturer i svigagtige øjemed må bekæmpelsen af svig være alles anliggende. Kommissionen vil træffe de nødvendige teoretiske og praktiske foranstaltninger til at bevidstgøre de mest sårbare økonomiske sektorer. Ud over den ordening, som findes på landbrugsområdet¹⁴, og som hidtil er stødt på store vanskeligheder på det operationelle plan, kunne det være hensigtsmæssigt at lade professionerne selv udarbejde interne regler, der i givet fald kan kontrolleres af det offentlige med henblik på at straffe misligholdelse af de således indførte ordninger. Et sådant tiltag kunne iværksættes på grundlag af det arbejde, der udføres inden for rammerne af charteret med de faglige sammenslutninger¹⁵.

1.2. Styrkelse af afslørings-, kontrol- og sanktionsmidlerne

En grundlæggende forudsætning for beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser er en korrekt anvendelse af Fællesskabets retsfor skrifter og en sund forvaltning af fællesskabspolitikkerne og -ressourcerne. Overholdelsen af disse principper er en central opgave for alle de tjenestegrene i Kommissionen, som er ansvarlige for gennemførelsen af disse politikker, og som på den måde deltager i forebyggelsesindsatsen.

Det er først og fremmest vigtigt, at forvaltningsindsatsen og de eksisterende kontrolbestemmelser inden for de forskellige områder af fællesskabspolitikkerne suppleres med mere specifikke foranstaltninger. Til en effektiv bekæmpelse af svig og korruption kræves, navnlig i de mest følsomme sektorer, en styrkelse af de juridiske afslørings-, kontrol- og sanktionsmidler. Det er bl.a. nødvendigt at forbedre den retlige ramme for informationsudveksling.

¹⁴ Forordning (EF) nr. 1469/95 og 745/96 (EFT L 145 af 29.6.95 og L 102 af 25.4.96), der indeholder bestemmelser om forskellige foranstaltninger rettet imod visse modtagere af tilskud finansieret af EUGFL, Garantisektionen. Kommissionen vil forelægge en situationsrapport om gennemførelsen af disse forordninger.

¹⁵ Charter med de faglige sammenslutninger om bekæmpelse af kriminalitet, afholdt den 27. juli 1999.

1.2.1. En præcis definition af uregelmæssig adfærd og ulovlige aktiviteter

Samtidig med lanceringen af politikken til bekæmpelse af svig er Kommissionen gået i gang med at definere begreberne uregelmæssighed, retsmisbrug, svig, korruption og hvidvaskning. Dette arbejde skal videreføres. Hvad angår definitionen af strafbare handlinger, opstår der på grund af manglende ratificering af de vedtagne instrumenter og de mange forskellige retssystemer altid divergenser i definitionen af, hvilke aktiviteter der udgør svig eller korruption. Fastlæggelsen af fælles definitioner vil lette informationsudvekslingen og samarbejdet og gøre idømmelsen og håndhævelsen af sanktioner mere effektiv. Derfor har Kommissionen i sit arbejdsprogram for 2000 bebudet et forslag til retsakt, der indarbejder nogle af bestemmelserne i konventionen og protokollerne vedrørende strafferetlig beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser. For så vidt angår undersøgelser inden for Fællesskabets institutioner, organer, kontorer og agenturer (interne undersøgelser), er det især vigtigt med en mere præcis definition af de forskellige former for uregelmæssig adfærd, bl.a. af hensyn til muligheden for at gennemføre effektive administrative undersøgelser.

1.2.2. Udvidelse af informationsudvekslingen og kontrolforanstaltningerne

Som led i politikken til bekæmpelse af svig har Kommissionen gradvis etableret en særlig lovramme for informationsudveksling¹⁶ og kontrolforanstaltninger, og i dag er alle budgetområder dækket. Kommissionen vil på grundlag af den status, der er indeholdt i dens årlige rapport, kunne uddrage en nyttig lære og om nødvendigt foreslå forbedringer. Der er allerede iværksat supplerende initiativer på særligt sårbare områder som hvidvaskning af penge¹⁷, offentlige kontrakter¹⁸ og ydelse af tilskud.

1.2.3. Udvidelse af det administrative sanktionssystem på fællesskabsplan

For at hindre udvikling af uregelmæssigheder og ukorrekt adfærd og styrke overholdelsen af Fællesskabets retsforskrifter er det nødvendigt at følge de administrative kontrolbestemmelser op med et administrativt sanktionssystem. Et sådant administrativt sanktionssystem, som principielt bør være etableret på nationalt plan, og som inden for visse sektorer, f.eks. på

¹⁶ Jf. navnlig forordning nr. 1150/2000 (EFT L 130 af 31.5.2000), 515/97 (EFT L 82 af 22.3.97), 595/91 (EFT L 67 af 14.3.91), 1681/94 og 1831/94 (EFT L 178 af 12.7.94 og L 191 af 27.7.94).

¹⁷ Genanvendelsen af udbytte hidrørende fra svig foregår gennem hvidvaskningsnet, et uundværligt led, uden hvilket kriminaliteten ikke kan organisere sig i stor målestok. At optræve sådanne net uden at konfiskere dets finansielle midler er ineffektivt, og bekæmpelse af hvidvaskning skal derfor være en fuldgyltig komponent i bekæmpelsen af svig. Mens der er fastsat regler for pligten til gensidig underretning mellem Kommissionen og medlemsstaterne vedrørende svig, er der ingen bestemmelser, der omfatter hertil relaterede hvidvaskningsoperationer. Kommissionen har i sit forslag til ændring af direktivet fra 1991 om hvidvaskning af penge foreslået, at Kommissionen inddrages i ordningen for informationsudveksling. Hvis der kan etableres forbindelse mellem tilfælde af hvidvaskning af penge og de strafbare handlinger, de hidrører fra, vil det være lettere at identificere nettene og finde frem til bagmændene og beslaglægge eller konfiskere aktiverne. Kommissionen vil undersøge muligheden for at supplere den nye retsordning vedrørende bekæmpelse af svig med sådanne bestemmelser.

¹⁸ Sektoren for offentlige kontrakter er sårbar over for svig og korruption. Ifølge forslaget til konsolideret direktiv om indgåelse af offentlige kontrakter, som blev vedtaget af Kommissionen i maj 2000, skal en person, der har fået en endelig straffedom for visse typer forbrydelser, udelukkes fra at deltage i offentlige kontrakter. En udbygning af informationsudvekslingen vil desuden give mulighed for at identificere ansøgere og erhvervsdrivende, som udgør en risiko i forbindelse med tildeling af offentlige kontrakter og EU-tilskud. Hermed vil de ordregivende myndigheder kunne afvise sådanne ansøgere i fuld overensstemmelse med principperne for personlig retsbeskyttelse (klageadgang) og reglerne for databeskyttelse.

landbrugsområdet, er etableret på fællesskabsplan, berører naturligvis ikke de eksisterende nationale strafferetlige bestemmelser vedrørende forfølgning af strafbare handlinger.

En administrativ sanktionsordning¹⁹ med en tilstrækkelig afskrækkelseseffekt er nødvendig som ledsageforanstaltning til en afslørings- og kontrolpolitik. Kommissionen vil inden for den ramme, der er etableret med Rådets forordning nr. 2988/95, træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at øge muligheden for at udvide en administrativ sanktionsordning som den, der findes på det landbrugspolitiske område, til de mest følsomme sektorer.

1.3. Sikring af en mere effektiv administrativ og finansiell opfølgning

Som Europa-Parlamentet og Revisionsretten gentagne gange har foreslået, vil der i overensstemmelse med retningslinjerne i hvidbogen om reform af Kommissionen blive truffet foranstaltninger til at forbedre procedurerne for tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalte eller unddragne beløb. Ud over de lovgivningsmæssige foranstaltninger, der skal træffes med henblik herpå, vil Kommissionen i tråd med hvidbogens retningslinjer styrke samarbejdet mellem de berørte tjenestegrene. Det er således vigtigt, at der gøres en indsats for at tilbagesøge uretmæssigt udbetalte eller undtagne beløb hos bedragerne, før der i givet fald efter de procedurer, der gælder for de forskellige fællesskabspolitikker, træffes foranstaltninger til at gøre Fællesskabets eller medlemsstaternes finansielle ansvar gældende.

Fællesskabet råder over instrumenter, der giver mulighed for at foretage finansielle korrektioner over for medlemsstaterne, navnlig med henblik på at tilskynde dem til at iværksætte effektive nationale kontrolforanstaltninger²⁰.

Finansielle korrektioner er ikke tænkt som en foranstaltning, der skal træde i stedet for tilbagesøgning eller administrative sanktioner over for økonomiske beslutningstagere i forbindelse med konstaterede uregelmæssigheder. Kommissionen sikrer sig i forbindelse med den årlige rapport, som den i henhold til artikel 280 i EF-traktaten aflægger i samarbejde med medlemsstaterne, at de administrative sanktioner, der er fastsat på fællesskabsplan, anvendes korrekt i medlemsstaterne.

1.4. Afklaring af reglerne for samarbejde

Inden for rammerne af det indre marked og de forskellige fællesskabspolitikker har Kommissionen gradvist udviklet administrative regler for samarbejde med de nationale myndigheder, som giver mulighed for at sikre en bedre gennemførelse af de økonomiske og finansielle bestemmelser. Ifølge artikel 280 i EF-traktaten skal samarbejdet mellem de nationale myndigheder og Kommissionen styrkes. På grundlag af de specifikke bestemmelser, der skal fastsættes, vil samarbejdet om bekæmpelse af svig kunne udvikles inden for en sikker retlig ramme som led i en samlet strategi, med henblik på situationer, hvor fællesskabsinteresserne trues af visse former for grænseoverskridende, organiseret kriminalitet.

¹⁹ Hvad angår disciplinære sanktioner henvises til den tredje udfordring under punkt 3.3.

²⁰ Regnskabsafslutning vedrørende udgifter afholdt under EUGFL, Garantisektionen; området egne indtægter. Der er i øjeblikket ved at blive udarbejdet gennemførelsesbestemmelser for strukturfondene i overensstemmelse med forordning nr. 1260/99 (EFT L 161 af 26.6.99).

1.4.1. Beskyttelse af de finansielle interesser

De eksisterende bestemmelser i fællesskabslovgivningen om samarbejde og kontrol på stedet med deltagelse af nationale myndigheder og Kommissionens tjenestemænd er tilpasset sektorspecifikke behov. Det har vist sig, at det, når kontorets ansatte i forbindelse med bekæmpelse af svig har henvist til disse sektorspecifikke retsgrundlag, ikke altid har bidraget til at fremme samarbejdet med de ansvarlige myndigheder for bekæmpelse af svig; denne situation kan endog indvirke negativt på pålideligheden af det operationelle arbejde og den administrative, finansielle eller strafferetlige opfølgning. Et refleksionsarbejde vil blive iværksat med henblik på at undersøge muligheden for at etablere ét samlet retsgrundlag, der kan forenkle og afklare reglerne for samarbejde og deltagelse i nationale undersøgelser af svig og korruption, uden at det berører de forskellige retsgrundlag, som Kommissionens øvrige tjenestegrene henholder sig til i deres indsats for at beskytte Fællesskabernes finansielle interesser.

1.4.2. Beskyttelse af fællesskabsinteresser i tilknytning til bekæmpelsen af svig

På visse områder (landbrugs- og toldområdet²¹) er der fastsat fyldestgørende regler for samarbejde og gensidig bistand mellem Kommissionen og medlemsstaterne med henblik på bekæmpelse af svig og uregelmæssigheder. Kommissionen vil undersøge muligheden for at udvide den eksisterende ordning på de to ovennævnte områder eller udforme en tilsvarende ordning med henblik på at fjerne de usikkerhedsmomenter, der gør sig gældende i forbindelse med kontorets mulighed for at deltage i en forbedring af bekæmpelsen af organiseret - navnlig grænseoverskridende - kriminalitet, der indvirker på fællesskabsinteresser, der er tæt forbundet med de interesser, der berøres af bekæmpelsen af svig og korruption. De indvundne erfaringer med beskyttelsen af de finansielle interesser vil kunne udnyttes til at styrke samarbejdet med medlemsstaterne inden for visse velafgrænsede områder, hvor der allerede er udviklet en fællesskabspolitik eller en materiel lovgivning²².

1.4.3. Styrkelse af samarbejdet med ansøgerlandene og tredjelande

Også inden for udvidelsespolitikken, udviklingssamarbejdet og handelspolitikken er der risiko for, at fællesskabsressourcerne anvendes til andre formål end de fastsatte, især når der er store midler på spil. Det er derfor af største vigtighed at forbedre samarbejdet med myndighederne i de berørte lande.

Med henblik på at fremme informationsudvekslingen og den nødvendige kontrol vil Kommissionen systematisk undersøge muligheden for at indgå aftaler om administrativt samarbejde eller aftalememoranda med alle de kompetente myndigheder²³ for at sikre en korrekt anvendelse af lovgivningen og kontrollere foranstaltningernes støtteberettigelse og anvendelsen af fællesskabsmidlerne i de pågældende lande. Disse aftaler bør indeholde specifikke bestemmelser og navnlig omhandle kontorets mulighed for at gennemføre kontrol på stedet som led i bekæmpelsen af svig.

²¹ Kommissionen vil sammen med toldmyndighederne i medlemsstaterne vurdere mulighederne for at udvide samarbejdet på toldområdet på grundlag af artikel 135 i EF-traktaten.

²² Jf. de igangværende initiativer til beskyttelse af euroen og bekæmpelse af piratkopiering og varemærkeforfalskning (forordning (EF) nr. 3295/94 og 1367/95 i henholdsvis EFT L 341 af 30.12.94 og L 133 af 17.6.95; grønbog om bekæmpelse af varemærkeforfalskning og piratkopiering i det indre marked - KOM(98)569 endelig udg.).

²³ Sådanne aftaler findes allerede på landbrugsområdet (SAPARD-programmet).

Med henblik på at forbedre beskyttelsen af de fællesskabspolitikker, der er rettet mod tredjelande, navnlig på områderne udviklingsbistand og handelspolitik, vil Kommissionen følge en lignende strategi, afstemt efter de prioriteter, der vil blive fastlagt, over for Den Europæiske Unions øvrige partnere.

2. ANDEN UDFORDRING : EN NY OPERATIONEL SAMARBEJDSKULTUR

På det operationelle plan er målet at sikre midler til at fremme en mere proaktiv strategi for virksomheden i marken. For at kunne tage den anden opfordring op er det nødvendigt, at Kommissionen får mulighed for at danne sig et samlet overblik over det økonomiske og kriminelle miljø (2.1) og således forbedre muligheden for at udvikle en ny samarbejdskultur i forhold til de nationale myndigheder (2.2). Denne anden udfordring vedrører også samarbejdet med myndighederne i ansøgerlandene (2.3). Disse mål skal virkeliggøre på grundlag af åbenhed og løbende evaluering (2.4).

2.1. Bedre udnyttelse og analyse af informationerne (« efterretning »)

En effektiv indsats til bekæmpelse af svig og korruption, der omfatter så mange lande, kræver det bedst mulige kendskab til det økonomiske og kriminelle miljø i landene. Ulovlige aktiviteter foregår pr. definition i det skjulte, og derudover gør deres komplekse, avancerede og grænseoverskridende karakter det vanskeligt at afsløre dem.

For at få rådighed over en effektiv og proaktiv specialiseret tjeneste inden for bekæmpelse af svig på tværnationalt plan er det vigtigt gradvist at udvide spektret af disponible informationer og sikre, at kontoret har adgang til eller får overført de specifikke data, som er relevante for løsningen af dets opgaver²⁴ - efter aftale med de institutioner eller organer, som råder over oplysningerne. Teknologien og de tekniske midler til indsamling, lagring og udnyttelse af oplysningerne skal udbygges på grundlag af de bedste fremgangsmåder. De nærmere bestemmelser vedrørende gennemførelsen af dette projekt vil blive evalueret under hensyntagen til reglerne om databeskyttelse, navnlig bestemmelserne i artikel 287 og 296 i EF-traktaten. Indsamlingen og behandlingen af persondata skal overvåges af den uafhængige kontrolinstans, der er omhandlet i artikel 286 i EF-traktaten.

Med henblik på at opnå et relevant helhedsindtryk kan der sondres mellem to informationsniveauer (« efterretning »). Selv om der kræves specifik knowhow og specifikke midler, bør de to niveauer kunne samordnes inden for én og samme tjeneste, der har de nødvendige midler og ressourcer til rådighed.

Ved at forbedre kendskabet til de omstændigheder, som befordrer svig og korruption, kan Fællesskabet få en egentlig strategisk « efterretnings- »funktion til rådighed. Opmærksomheden skal navnlig rettes mod oplysninger om økonomiske, administrative, sociale og retlige forhold i medlemsstaterne og i Fællesskabet samt på internationalt plan. Dette arbejde skal gælde alle de disponible statistiske og regnskabsmæssige oplysninger vedrørende samhandel, transaktioner, der implicerer fællesskabsfinansier, og resultaterne af

²⁴ Fra Kommissionens tjenestegrene, andre institutioner, organer, kontorer og agenturer (ECB, Revisionsretten...), nationale myndigheder og andre instanser som Europol, Interpol, WTO, WCO, Verdensbanken, IMF og OECD. Denne aktivitet vil blive suppleret med det arbejde, der udføres under programmet "Told 2002" vedrørende risikoanalyse på toldområdet, og inden for den fælles landbrugspolitik med aktionerne under det integrerede system for forvaltning og kontrol (IACS) og det geografiske informationssystem (GIS).

kontrol- og revisionsforanstaltninger gennemført af andre tjenester, myndigheder eller institutioner. Ved analysen af disse oplysninger skal der selvsagt fokuseres på deres indvirkning på Fællesskabernes interesser.

Kriminaliteten udvikler sig der, hvor omstændighederne i form af personer og strukturerede eller ikke-strukturerede net er gunstige, og en forudsætning for at forebygge ulovlige aktiviteter er kendskab til disse faktorer. « Efterretnings- » funktionen består i at identificere svigmekanismerne og strukturen i opbygningen af net såvel inden for den organiserede som den ikke-organiserede kriminalitet. Oplysninger herom stammer enten fra åbne eller mere begrænsede kilder som politi- og efterforskningstjenester eller fra myndigheder, som er i besiddelse af oplysninger om ulovlige aktiviteter, der skader Fællesskabernes finansielle interesser.

En kombineret behandling af de to informationsniveauer - det strategiske og det operationelle - er nødvendig af hensyn til fastlæggelsen af retningslinjer og operationelle prioriteter.

Kommissionen vil træffe de foranstaltninger, der er nødvendige, for at kontoret kan tjene som knudepunkt for indsamling og analyse af informationer og data og på længere sigt udvikle sig til en egentlig « observationspost for svig og korruption », som kan yde logistisk støtte til medlemsstaterne og institutionerne. Kontoret vil på sin side sikre, at de berørte tjenester holdes underrettet om resultaterne af det operationelle arbejde, således at foranstaltningerne eller forvaltnings-, kontrol- og opfølgningsprocedurerne om fornødent kan forbedres med henblik på at forebygge uregelmæssigheder, svig og korruption.

2.2. Hen imod et nyt operationelt partnerskab med medlemsstaterne: en serviceplatform på fællesskabsplan

Bekæmpelsen af svig og korruption er et fælles ansvar. Kommissionen, som har det direkte forvaltningsansvar med hensyn til interne politikker og foranstaltninger udadtil, vil træffe alle de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge og bekæmpe svig og korruption. På de øvrige områder må dette ansvar konstant ligge alle de berørte parter på sinde (institutioner, politiske, administrative og retlige myndigheder i medlemsstaterne og tredjelande, repræsentanter for de forskellige faggrupper og økonomiske og finansielle beslutningstagere).

Til opfølgning af artikel 280 i EF-traktaten og i overensstemmelse med artikel 1 i forordning nr. 1073/1999 og 1074/1999 formidler kontoret Kommissionens bistand til medlemsstaterne med henblik på at tilrettelægge et snævert, løbende samarbejde mellem deres kompetente myndigheder for at samordne indsatsen for at beskytte Fællesskabernes finansielle interesser mod svig. Med de midler, det har til rådighed, og de prerogativer, som Kommissionen og lovgiveren har tildelt det, tilrettelægger kontoret sin virksomhed, således at det kan fungere som en egentlig « serviceplatform ». På den måde vil det være i stand til at levere ydelser inden for alle områder af sin ekspertise og stille sin knowhow og tværfaglige erfaring til rådighed for alle de kompetente nationale instanser og myndigheder inden for bekæmpelse af svig og korruption. En sådan serviceplatform vil på et fast, sikkert og fleksibelt grundlag kunne fremme nye operationelle samarbejdsformer inden for alle områder af bekæmpelsen af svig og korruption. Medlemsstaterne vil også kunne tilpasse deres organisatoriske struktur og træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre større synergi med kontoret.

Kontorets udøvelse af denne funktion berører ikke den kompetence, som Kommissionens øvrige tjenestegrene har med hensyn til kontrol og opfølgning af gennemførelsen og den finansielle forvaltning af Fællesskabets økonomiske og finansielle politikker. Kommissionen

vil træffe de nødvendige foranstaltninger til, at kontoret kan integrere den indsats, der gøres i disse tjenestegrene, som ligeledes deltager i beskyttelsen af Fællesskabernes finansielle interesser, herunder indsatsen i den interne revisionstjeneste, med henblik på at øge den merværdi, der tilføjes på fællesskabsplan, bl.a. ved at nedsætte blandede arbejdsgrupper og team med deltagelse af kontoret og alle de øvrige tjenester, der deltager i beskyttelsen af Fællesskabernes finansielle interesser.

2.3. Hen imod et styrket samarbejde med ansøgerlandene

Kriminaliteten udfolder sig ikke kun inden for Den Europæiske Unions grænser. Den Europæiske Union skal bistå ansøgerlandene med at sikre en ensartet beskyttelse af fællesskabsinteresserne. Det er en prioriteret opgave, som Kommissionen har fastlagt for forhandlingerne med ansøgerlandene, som skal tage hensyn til de specifikke forhold, der gør sig gældende for bekæmpelsen af svig med henblik på beskyttelse af fællesskabsinteresserne. Som et led i førtiltrædelsesstrategien har Polen bl.a. taget skridt til at oprette en tværfaglig enhed i stil med Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig²⁵, som vil kunne tjene som model for de andre ansøgerlande.

Derudover vil samarbejdet med tredjelande og visse internationale organisationer blive intensiveret.

2.4. Løbende evaluering af indsatsen til bekæmpelse af svig

Der vil på grundlag af resultattavler blive foretaget en løbende evaluering af resultatet af Fællesskabets og medlemsstaternes indsats med henblik på at vurdere fremskridtene. Kontorets periodiske rapporter til institutionerne og Kommissionens årlige rapport (i henhold til artikel 280 i EF-traktaten) vil være de vigtigste instrumenter i denne politik. Det skal endvidere bemærkes, at Kommissionen og lovgiveren har oprettet et overvågningsudvalg, der løbende kontrollerer kontorets udøvelse af den operationelle funktion. Dette udvalg holdes informeret om kontorets aktiviteter, undersøgelser og resultaterne og opfølgningen heraf. Udvalget udarbejder mindst en gang om året en rapport som forelægges institutionerne. Kommissionen forventer, at medlemsstaterne holder den fuldt informeret om de foranstaltninger, der træffes på nationalt plan. Et partnerskab på kommunikationsområdet skal nødvendigvis fungere i begge retninger for at opfylde målene i traktaten.

3. TREDJE UDFORDRING : EN INTERINSTITUTIONEL INDSATS TIL FOREBYGGELSE OG BEKÆMPELSE AF KORRUPTION

Styrkelsen af EU-politikkernes troværdighed gennem sikring af en bedre beskyttelse af den europæiske offentlige forvaltnings integritet - såvel som integriteten hos medlemmerne af institutionerne - er den tredje udfordring, der skal tages op²⁶. Med henblik herpå har fællesskabslovgiveren tildelt kontoret den interinstitutionelle funktion at beskytte den europæiske offentlige forvaltning mod handlinger, der uretmæssigt kan indvirke på

²⁵ Der er, med den polske premierminister som protektor, oprettet en central, tværfaglig enhed (told-, politi- og retsmyndigheder) til beskyttelse af fællesskabsinteresserne. Enheden får i opstartsperioden (mindst to år) assistance af et hold eksperter fra medlemsstaterne, som er udpeget af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig. Strukturen er oprettet på grundlag af samfinansiering under Phare-programmet.

²⁶ Virksomheden på dette område er selvsagt forbundet med de forebyggelsesforanstaltninger og lovgivningsinitiativer, der er omhandlet under den første udfordring, og implicerer samtlige Kommissionens tjenestegrene.

legitimiteten af Fællesskabets beslutninger, holdninger og lovgivning. Denne funktion, som er nærmere defineret i forordning nr. 1073/1999 og 1074/1999, Kommissionens afgørelse af 28. april 1999 og den interinstitutionelle aftale af 25. maj 1999, vil blive udøvet i overensstemmelse med ånden i den igangværende reform af Kommissionen. Kontoret vil varetage sine opgaver på grundlag af et snævert, løbende samarbejde med Fællesskabets institutioner, organer, kontorer og agenturer og bidrage til at forbedre uddannelsesforanstaltningerne (3.1). Det vil desuden bidrage til at fremme åbenhed og overholdelse af oplysningspligten (3.2). Kontorets administrative undersøgelsesfunktion bør kunne følges op af rimelige og effektive sanktioner (3.3).

3.1. Fremme af en samarbejdskultur på alle niveauer

3.1.1. Kommissionens tjenestegrene og de øvrige institutioner, organer, kontorer og agenturer

Indsatsen til forebyggelse og bekæmpelse af alvorlige former for adfærd, som kan indvirke på Fællesskabets finansielle interesser og institutionernes, organernes, kontorerne og agenturerne troværdighed kan kun blive effektiv, hvis den bygger på et loyalt samarbejde mellem de samme institutioner, organer, kontorer og agenturer. Det er derfor af største vigtighed at sikre sammenhæng i de forpligtelser til samarbejde, der påhviler medlemmerne af og de ansatte i den offentlige forvaltning, naturligvis under fuld hensyntagen til beskyttelsen af de personlige rettigheder.

For at opfylde de forpligtelser, den nye lovgivning pålægger kontoret²⁷, skal det opretholde tætte forbindelser med alle Kommissionens tjenestegrene og tjenesterne i de øvrige institutioner, organer, kontorer og agenturer. Resultaterne af reformen vil blive evalueret grundigt i Kommissionen som led i opfølgningen af hvidbogen med henblik på at vurdere deres rækkevidde og relevans.

3.1.2. Passende personaleuddannelses- og informationsforanstaltninger

Uddannelses- og informationsforanstaltningerne i den offentlige forvaltning såvel på nationalt som europæisk plan skal være rettet mod alle personalekategorier, både ved ansættelsen og under hele karriereforløbet. De skal mere specifikt henvende sig til de ansvarlige for procedurerne vedrørende tildeling af kontrakter og tilskud. Foranstaltningerne skal indarbejdes i de programmer, der udarbejdes af Kommissionens tjenestegrene. På den måde vil det være muligt at fremme et fælles værdisystem som grundlag for institutionernes forvaltningspraksis. Kommissionen vil udarbejde regler vedrørende etik og interessekonflikter med henblik på at undgå, at fællesskabsbeslutningerne skæmmes af uregelmæssigheder.

3.2. Åbenhed og oplysningspligt

Målet er at skabe et arbejdsmiljø, hvor de ansatte er i stand til klart at vurdere deres ansvar, især hvad angår loyalitetspligten over for institutionerne og pligten til at samarbejde med henblik på forebyggelse af uregelmæssigheder. Det er derfor nødvendigt at sikre sig, at den nye ordning til bekæmpelse af svig, der blev vedtaget den 25. maj 1999, bliver suppleret med interne afgørelser i institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne med henblik på

²⁷ Navnlig artikel 4, stk. 6, litra a) i forordning (EF) nr.1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999.

gennemførelsen af de nye retsregler og den interinstitutionelle aftale i overensstemmelse med opfordringerne fra Rådet af 25. maj 1999 og Det Europæiske Råd i Köln²⁸.

3.3. Uafhængige administrative undersøgelser; rimelige og effektive sanktioner

Fællesskabslovgiveren har pålagt kontoret at indlede og gennemføre administrative undersøgelser i Fællesskabets institutioner, organer, kontorer og agenturer med henblik på at "undersøge alvorlige forhold i forbindelse med udøvelsen af erhvervsaktiviteter, der kan være ensbetydende med, at Fællesskabernes tjenestemænd eller øvrige ansatte ikke har opfyldt deres forpligtelser, hvilket kan medføre en disciplinærsag eller i givet fald en straffesag, eller at medlemmer, ledere eller ansatte, der ikke er omfattet af vedtægten, har misligholdt lignende forpligtelser". Kontoret skal orientere sin aktivitet efter det nul-tolerance-mål, der er et led i reformen af Kommissionen. Da kontorets mandat imidlertid ikke omfatter rutinekontrol, som henhører under andre tjenester, kan dets indsats kun blive effektiv, hvis det kan bygge på overholdelsen af den oplysningspligt, der påhviler alle medlemmer af og ansatte i Fællesskabets institutioner, organer, kontorer og agenturer i medfør af deres loyalitetspligt. Kontoret vil på sin side underrette institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne om resultatet af sine undersøgelser i overensstemmelse med de forpligtelser, der følger af den nye ordning.

Fællesskabets institutioner, organer, kontorer og agenturer skal give kontorets undersøgelser en hensigtsmæssig disciplinær og retlig opfølgning. Disse vil dog fortsat selv have ansvaret for at lede de administrative undersøgelser, der falder uden for kontorets opgaver.

Den revision af vedtægtens regler vedrørende disciplinære procedurer, herunder en afklaring af personalets rettigheder og pligter, som foreslås i hvidbogen om reform af Kommissionen²⁹, skulle gøre det muligt at afklare ansvarsfordelingen og sikre, at fællesskabsinstitutionerne foretager en rimelig og effektiv opfølgning af kontorets undersøgelser.

4. FJERDE UDFORDRING : STYRKELSE AF DEN STRAFFERETLIGE DIMENSION

Udviklingen i kriminalitetsformerne og udviklingen i tilknytning til de økonomiske, sociale og politiske forhold i medlemsstaterne er faktorer, som spiller en ikke ubetydelig rolle for udformningen og tilpasningen af de nationale love på det strafferetlige område. Der er således intet overraskende i, at fremkomsten af en bestemt type kriminalitet i en politisk kontekst, som rækker ud over de nationale rammer, gør det nødvendigt at forbedre muligheden for at integrere den retlige dimension på det strafferetlige område i fastlæggelsen af en samlet strategisk tilgang for bedre at kunne forebygge og bekæmpe såvel svig, som skader fællesskabsinteresserne, som korruption.

Tilpasningen af de nationale politikker på det strafferetlige område til de nye forpligtelser, der er fastsat i traktaten (artikel 280 i EF-traktaten), og de europæiske institutioners støtte til at forbedre kontorets mulighed for at varetage samarbejdsfunktionen i forhold til de retlige myndigheder er den fjerde udfordring i den nye strategi til bekæmpelse af svig. Kommissionen agter at iværksætte nye, styrkede tiltag på grundlag af den eksisterende retlige ramme (4.1) og de midler, den råder over via kontoret (4.2).

²⁸ Ved en første analyse har det vist sig, at der er visse forskelle i de forskellige institutioner, organer, kontorer og agenturers gennemførelse af den interinstitutionelle aftale af 25. maj 1999.

²⁹ KOM (2000) 200 endelig udg. Af 5. April 2000.

4.1. Den nuværende retlige ramme

På grundlag af de initiativer, der er blevet iværksat siden 1995³⁰, er der sket en gradvis udbygning af lovrammerne for retlig beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser. Indføjjelsen af artikel 280 i Amsterdam-traktaten, de retsakter, der blev vedtaget i maj 1999 efter den fælles beslutningsprocedure, den interinstitutionelle aftale og oprettelsen af Det Europæiske Kontor til Bekæmpelse af Svig, er mere håndgribelige udtryk for integreringen af den nationale retlige dimension i bekæmpelsen af svig og korruption. Et vigtigt arrangement, som nu er udmøntet i konventionen om strafferetlig beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser og de tre hertil knyttede protokoller³¹, vil føje endnu en sten til byggeriet.

Der findes nu instrumenter på fællesskabsplan til at forbedre efterforskningen af strafbare handlinger og forsyne de nationale retsmyndigheder med supplerende midler til strafferetlig behandling heraf³². Anvendelsen af disse instrumenter støder imidlertid stadig på visse hindringer, og det er disse hindringer, som skal fjernes. De er som oftest forbundet med manglende kompatibilitet mellem de nationale retssystemer, sagernes kompleksitet, manglende ressourcer eller tekniske og sproglige problemer. De medfører, at de nationale myndigheder holder sig til at bygge på de nationale aspekter, der er til deres rådighed, mens det reelt forholder sig sådan, at hindringerne kun kan overvindes, hvis det på grundlag af et snævert, løbende samarbejde bliver muligt at opnå et samlet overblik over de faktiske forhold og gradvis etablere et samlet, integreret system, som er bedre tilpasset de krav, der stilles i forbindelse med beskyttelsen af Fællesskabernes finansielle interesser.

4.2. Aktionsmidler og anvendelsesområde for fællesskabsindsatsen

Anvendelsesområdet for fællesskabsordningen er fastsat af fællesskabslovgiveren efter den fælles beslutningsprocedure. Kompetenceområderne³³ vedrører grundlæggende beskyttelsen af de finansielle interesser og bekæmpelsen af korruption. Alle former for kriminelle handlinger, som påvirker Fællesskabernes finansielle interesser, er omfattet, når en eller flere medlemsstater, tredjelande³⁴ eller EU-institutionerne er impliceret. Omfanget af denne svøbe har været velkendt i den halve snes år, hvor Kommissionen på grundlag af de i retsakterne fastsatte beføjelser har været engageret i bekæmpelsen af den.

For så vidt angår aktionsmidler, har Kommissionen siden 1996 gradvis fået tildelt omfattende efterforskningsbeføjelser, og kontoret intervenserer³⁵ i de tilfælde, hvor det kan føje en merværdi til den nationale indsats for at efterforske svigagtige forhold, der kan formodes at udgøre en

³⁰ Jf. navnlig forordning (Euratom, EF) nr. 2988/95 og 2185/96, konventionen om strafferetlig beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser og de hertil knyttede protokoller.

³¹ Jf. især artikel 7 ff. i anden protokol, som indeholder en udtrykkelig bestemmelse om, at Kommissionen (kontoret) yder teknisk og operativ bistand til de nationale myndigheder med ansvar for retsforfølgning og fastsætter regler for udveksling af oplysninger mellem de nævnte myndigheder og Kommissionen (kontoret) : jf. forklarende rapport til anden protokol. EFT C 91 af 31. marts 1999.

³² Ud over de aspekter, der vedrører undersøgelse af uregelmæssigheder og samarbejde, er det i lovgivningen fastsat, at fællesskabsrapporter om undersøgelser kan tjene som bevismateriale i en straffesag på lige fod og på samme vilkår, som rapporter udarbejdet af de nationale myndigheder.

³³ I henhold til den førømtalte kommissionsafgørelse af 28. april 1999 omfatter kompetenceområderne også beskyttelsen af Fællesskabernes interesser mod uregelmæssigheder, som kan give anledning til, at der rejses administrative sager eller straffesager.

³⁴ Foranstaltninger udadtil og handelspolitik.

³⁵ Det agerer eller reagerer principielt på oplysninger, der hidrører fra andre kilder, navnlig oplysninger fra de berørte nationale myndigheder (jf. anden udfordring) .

strafbar handling. Forfølgningen heraf er imidlertid fortsat baseret på medlemsstaternes retssystemer, det vil i realiteten sige 15 forskellige nationale retssystemer. Med henblik på at nå målet om en ensartet beskyttelse i medlemsstaterne er det derfor vigtigt via en pragmatisk fremgangsmåde at forbedre midlerne til samarbejde og koordinering med henblik på at afhjælpe svaghederne og lakunerne i de eksisterende instrumenter vedrørende gensidig retshjælp, som ikke er udformet med henblik på de former for ofte organiseret svig og andre ulovlige aktiviteter af grænseoverskridende karakter, som skader Fællesskabernes interesser.

Selv om problemet vedrørende strafferetlig forfølgning i sidste instans skal løses ved en harmonisering af definitionen af de specifikke strafbare handlinger, der skader fællesskabernes finansielle interesser, og fastsættelse af passende strafferetlige procedureregler, er det nødvendigt her og nu at udnytte de eksisterende midler, herunder den støtte, kontoret kan yde, med henblik på at forbedre de betingelser, hvorunder gensidig retshjælp udøves. For at samarbejdet kan afvikles på et konkret, ensartet og sikkert grundlag er det uomgængelig nødvendigt, at der udarbejdes en vejledning i god praksis for samarbejde mellem kontoret og medlemsstaternes retsmyndigheder³⁶. En sådan pragmatisk fremgangsmåde vil styrke opbygningen af gensidig tillid, bl.a. gennem oprettelsen af det europæiske retlige netværk³⁷, som Kommissionen er part i. For at fremme en sådan fremgangsmåde vil Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig udbygge sin funktion som forbindelsesled og sin ekspertise på det strafferetlige område, således at det kan yde konkret støtte til gennemførelsen af målene vedrørende bekæmpelse af svig og korruption. Hermed vil kontoret kunne forbedre sin rådgivende og koordinerende rolle såvel som den tekniske bistand, det kan yde med henblik på at understøtte og supplere medlemsstaternes indsats inden for området strafferetlig forfølgning af grove lovovertrædelser, som skader Fællesskabernes finansielle interesser.

*

Perspektiver

Ved at tage de her omhandlede fire udfordringer op vil Fællesskabet kunne højne niveauet for beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser væsentligt. De tiltag, der iværksættes med henblik herpå, vil være et supplement til den indsats, der gøres for at sikre en korrekt anvendelse af retsreglerne og en sund og effektiv finansiell forvaltning i overensstemmelse med reformens målsætninger. Iværksættelsen af de her omhandlede strategiske retningslinjer vil bidrage til en generel styrkelse af kontrol- og revisionskapaciteten i Kommissionens tjenestegrene med henblik på såvel øget effektivitet som større åbenhed. En samlet gennemførelse af disse mål er i overensstemmelse med gentagne opfordringer fra stats- og regeringscheferne³⁸ til institutionerne og medlemsstaterne om at træffe de fornødne foranstaltninger til at sikre en effektiv og ensartet beskyttelse af de finansielle interesser i hele Fællesskabet og uophørligt fortsætte bekæmpelsen af svig og korruption.

³⁶ På grundlag af artikel 280 i EF-traktaten, de nye forordninger, konventionen om strafferetlig beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, navnlig den anden protokol.

³⁷ Fælles aktion af 29. juni 1998. EFT L 191 af 7.7.98.

³⁸ Jf. ligeledes Europa-Parlamentets beslutning om beskyttelse af de finansielle interesser og om Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig, Den Uafhængige Ekspertgruppes rapport, udtalelserne fra kontorets overvågningsudvalg og rapporten fra Dehaene, von Weizsäcker og Simon om de institutionelle følger af udvidelsen.

På grundlag af erfaringerne i marken, de opnåede resultater, midlerne til teknisk og operationel bistand og implementeringen af de nye prerogativer vil Kommissionen og fællesskabslovgiveren efterfølgende kunne videreudvikle den eksisterende vedtægt for Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig.

Hen imod oprettelse af en europæisk anklagemyndighed til beskyttelse af de finansielle interesser

Med fremskridtene i den europæiske integrationsproces udvikler der sig gradvis en politisk helhed, som udgør et reelt værdifællesskab og en ny retsorden af fællesskabskarakter. Med opfordringen til at udarbejde et charter om de grundlæggende rettigheder understregede Det Europæiske Råd i Köln denne nye realitet.

Europa-Parlamentet og Kommissionen har på deres side forelagt regeringskonferencen (RK 2000) henholdsvis en beslutning og en udtalelse med forslag om en traktatændring med henblik på oprettelse af en europæisk anklagemyndighed med kompetence inden for området beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser. Dette forslag er i overensstemmelse med udtalelsen fra Revisionsretten, som i sit bidrag til regeringskonferencen peger på de eksisterende problemer med beskyttelsen af de finansielle interesser på grund af den manglende harmonisering af lovene og manglen på egnede samarbejdsinstrumenter for de nationale retsmyndigheder.

Oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed vil være et vigtigt skridt, som vil kunne sikre sammenhæng i efterforskningen i hele Det Europæiske Fællesskab, en sammenhæng, som vil blive stadig vanskeligere at bevare, efterhånden som antallet af medlemsstater stiger. Den vil kunne styrke institutionernes troværdighed og bedre beskytte integriteten hos medlemmerne af og de ansatte i institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne i varetagelsen af deres opgaver mod enhver udefrakommende ulovlig påvirkning, der kan influere på fællesskabsbeslutningerne. Endelig vil den styrke beskyttelsen af de personlige rettigheder, som hidtil har været beskyttet i forskellig grad inden for rammerne af de nationale strafferetssystemer, ved - på fællesskabsplan - at sikre ensartede juridiske garantier og permanent retslig kontrol med efterforskningsvirksomheden.

Kommissionen vil med kontorets hjælp ufortøvet træffe de fornødne forberedende foranstaltninger til at etablere et solidt regelværk, som på længere sigt kan understøtte en fremtidig europæisk retsinstans i beskyttelsen af fællesskabsinteresserne. Med henblik på at virkeliggøre målet om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed har Fællesskabet og medlemsstaterne brug for støtte fra offentligheden, som må forberedes på og informeres om en sådan ændring.

*
* *