

IV

(Oplysninger)

OPLYSNINGER FRA DEN EUROPÆISKE UNIONS INSTITUTIONER, ORGANER,
KONTORER OG AGENTURER

OLAF-OVERVÅGNINGSUDVALGET

OLAF-OVERVÅGNINGSUDVALGETS AKTIVITETSRAPPORT — 2017

(2018/C 389/01)

OLAF-Overvågningsudvalgets medlemmer

Jan MULDER

OLAF-Overvågningsudvalgets formand

Udvalgsmedlem siden 23. januar 2017, formand siden 1. marts 2017

Tidligere medlem af Europa-Parlamentet, Nederlandene

Colette DRINAN

Udvalgsmedlem fra 13. juli 2016 til 15. november 2017,

formand fra 7. september 2016 til 1. marts 2017

Revisionsdirektør, det irske revisionsorgan

Statsautoriseret revisor

Maria Helena FAZENDA

Udvalgsmedlem siden 23. januar 2017

Generalsekretær, det interne sikkerhedssystem, Portugal

Offentlig anklager

Petr KLEMENT

Udvalgsmedlem siden 23. januar 2017

Øverste anklagemyndighed, Den Tjekkiske Republik

Offentlig anklager

Grażyna STRONIKOWSKA

Udvalgsmedlem siden 13. juli 2016

Offentlig anklager ved den nationale anklagemyndighed, Warszawa, Polen

Offentlig anklager

Rafael MUÑOZ LÓPEZ-CARMONA

Udvalgsmedlem siden 1. december 2017

Chef for statens revisionsstøtteenhed ved den særlige anklagemyndighed mod korruption og organiseret kriminalitet,
Spanien

Revisor, advokat, økonom

FORMANDENS FORORD

Det glæder mig at kunne fremlægge OLAF-Overvågningsudvalgets årlige rapport for 2017.

Indeværende rapporteringsperiode holdt medlemmerne af Overvågningsudvalget og dets sekretariat fuldt beskæftigede. Året var karakteriseret ved en række personændringer i udvalgets sammensætning. Perioden for den lovbestemte udnævnelse af Catherine Pignon, Johan Denolf og Dimitrios Zimianitis udløb, og de blev den 23. januar erstattet af Helena Fazenda, Petr Klement og undertegnede Jan Mulder. Jeg vil her benytte lejligheden til at takke dem for deres indsats for Den Europæiske Union i almindelighed og dette udvalg og OLAF i særdeleshed.

Colette Drinan fratrådte den 1. marts 2017 posten som formand, som jeg selv derefter overtog. Colette Drinan trådte siden ud af udvalget den 16. november samme år og blev erstattet af Rafael Muñoz López-Carmona. Jeg takker hende på udvalgets vegne for hendes bidrag til vores arbejde.

I oktober 2017 besluttede den tidligere generaldirektør for OLAF Giovanni Kessler at takke ja til en stilling i Italien, før hans kontrakt i Bruxelles var udløbet. Kort efter bekendtgørelsen af denne beslutning blev processen med at rekruttere den nye generaldirektør for OLAF indledt. Som formand for Overvågningsudvalget deltog jeg som observatør i rekrutteringsproceduren. Som udvalg havde vi ingen indsigelser over for den procedure, som Kommissionen fulgte.

I 2017 blev udvalgets sekretariat af hensyn til sin uafhængighed flyttet fra OLAF til et kontor under Europa-Kommissionen, nemlig Kommissionens lønkontor (PMO). Dette er imidlertid kun en administrativ placering. Denne administrative overførsel blev ledsaget af en fysisk flytning fra OLAF's lokaler til en anden del af bygningen uden for det sikrede OLAF-areal. Set i bakspejlet må man sige, at resultaterne af denne ændring ikke levede op til udvalgets forventninger.

En væsentlig del af udvalgets arbejde blev viet til evalueringen af effektiviteten af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013⁽¹⁾ (OLAF-forordningen) i overensstemmelse med forordningens artikel 19. Arbejdet skulle være afsluttet inden 2. oktober 2017.

Hovedkonklusionerne i udvalgets udtalelse om evalueringen af OLAF-forordningen, som blev afleveret til tiden, var:

- i) at det er nødvendigt at indarbejde et krav i selve forordningen om, at Overvågningsudvalget har ret til at indhente de oplysninger, det finder nødvendigt for at varetage sin funktion med henblik på den fulde styrkelse af OLAF's uafhængighed
- ii) at der er behov for mere klarhed i de processuelle garantier, og
- iii) at medlemsstaternes samarbejde i OLAF-undersøgelserne bør blive mere obligatorisk.

Den fulde rapport er tilgængelig på Overvågningsudvalgets interinstitutionelle websted på: <http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/>

Udvalget koncentrerede sig om at sætte sine nye medlemmer ind i OLAF's interne forretningsgange, analysere afviste sager, kontrollere varigheden af undersøgelserne, gennemgå følsomme sager og verificere udmøntningen af OLAF's udgifter. Udvalgsmedlemmerne og jeg selv mødtes flere gange med undersøgelsespersonalet og OLAF's ledelse for at samarbejde og styrke kontorets forvaltning.

Udvalget konkluderede, at der i de kommende år ventede meget arbejde med de processuelle garantier, varigheden af undersøgelserne og succesraten for de sager, som henvises til, og henstillinger, som rettes til nationale retlige myndigheder og EU-institutioner.

I tidligere rapporter er manglen på oplysninger, som stilles til rådighed for udvalget, blevet fremhævet som et væsentligt problem. Det nye udvalg lagde vægt på i forbindelse med varetagelsen af sit kompetenceområde at sikre sig tilstrækkelig adgang til de nødvendige oplysninger. Den tidligere generaldirektør Giovanni Kessler ydede en lovende indsats i den retning, og efter at Nicholas Ilett blev konstitueret i stillingen, blev processen fremskyndet. Han forbedrede dialogen og strømlinede samarbejdet mellem OLAF og Overvågningsudvalget og har altid været til rådighed for udvalget med hensyn til at give oplysninger og udveksle synspunkter og forvaltningsmuligheder. Udvalget har sat særlig pris på denne åbne dialog.

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 af 11. september 2013 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 og Rådets forordning (Euratom) nr. 1074/1999 (EUT L 248 af 18.9.2013, s. 1).

Udvalget udstedte en stående invitation til OLAF's generaldirektør og ledende medlemmer af ledelsen og personalet til at deltage i alle udvalgets plenarmøder. Dette initiativ gav en klar forbedring af informationsstrømmen. Udvalgets medlemmer har valgt en konstruktiv og samarbejdsbaseret tilgang, hvor OLAF og udvalget gensidigt kan styrke hinandens rolle som forvaltningsorganer. Situationen i rapporteringsperioden 2017 var imidlertid endnu ikke ideel, hvilket vil blive belyst i det følgende. Der er brug for mere tid, før denne tilgang har udfoldet sit fulde potentiale til gavn for Den Europæiske Union.

Et aktuelt emne på hvert møde var udviklingen i den nyetablerede Europæiske Anklagemyndighed (EPPO). Da EPPO får indflydelse på det fremtidige OLAF, har udvalget sikret sig, at det holdes nøje ajour med forberedelserne til EPPO's juridiske stiftelse, de finansielle virkninger og dens kommende funktionsmåde. Der bliver opgaver til både OLAF og EPPO i EU, og synergien mellem dem vil øge beskyttelsen af skatteydernes, medlemsstaternes og EU's interesser. OLAF har også holdt udvalget regelmæssigt underrettet om de skridt, det selv og Kommissionen har taget til gennemførelsen af EPPO-forordningen.

Som tidligere nævnt har det forgangne år været en overgangsperiode. Ændringer i udvalgets sammensætning og den administrative placering af sekretariatet skabte en situation, hvor det ikke altid var let for alle, navnlig sekretariatet, at tilpasse sig forandringerne. Jeg vil gerne takke alle, der gjorde det muligt at fortsætte med at arbejde i overensstemmelse med OLAF-forordningen.

Jan MULDER

Formand for OLAF-Overvågningsudvalget

INDHOLDSFORTEGNELSE

	<i>Side</i>
MISSION	5
LOVGIVNINGSMÆSSIGE RAMMER	6
KONTROL MED OLAF'S RESSOURCER	7
ADGANG TIL OPLYSNINGER TIL UDFØRELSE AF KONTROL	9
STYRKELSE AF OLAF'S UAFHÆNGIGHED	10
PROCEDURE FOR UDNÆVNELSE AF DEN NYE GENERALDIREKTØR FOR OLAF	11
OVERVÅGNING AF UDVIKLINGEN I ANVENDELSEN AF PROCESSUELLE GARANTIER I OLAF'S UNDERSØGELSER	11
Legalitetskontrol og gennemgang	11
Procedure for klager over OLAF's undersøgelser	12
Grundlæggende rettigheder og processuelle garantier	12
KONTROL MED VARIGHEDEN AF OLAF'S UNDERSØGELSER	14
Generelle bemærkninger	14
Udvalgets analyse af 417 rapporter om undersøgelser, der varede mere end 12 måneder	15
Konklusioner	16
VURDERING AF OLAF'S PRIORITETER FOR UNDERSØGELSESPOLITIKKEN OG RETNINGSLINJER FOR UNDER- SØGELSERNE	17
KONTROL MED TILFÆLDE, HVOR OLAF'S HENSTILLINGER IKKE ER BLEVET FULGT	18
DET EUROPÆISKE KONTOR FOR BEKÆMPELSE AF SVIG OG DEN EUROPÆISKE ANKLAGEMYNDIGHED	20
Gennemførelse af administrative undersøgelser på EPPO's anmodning	21
Levering til EPPO af oplysninger, kriminaltekniske analyser, ekspertise og operationel støtte	21
OVERVÅGNINGSUDVALGETS FORVALTNING	22
Møder med EU's institutioner, organer og andre agenturer	22
Arbejdsmetoder og gennemsigtighed	22
OLAF-Overvågningsudvalgets sekretariat	22
Budgetmæssige aspekter	23

MISSION

Artikel 15, stk. 1, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013

»Overvågningsudvalget udfører regelmæssig kontrol med kontorets varetagelse af undersøgelsesfunktionen for at styrke kontorets uafhængighed i den korrekte udøvelse af de beføjelser, det er tillagt ved denne forordning.

Overvågningsudvalget har navnlig til opgave at holde øje med udviklingen i anvendelsen af de processuelle garantier og undersøgelsesernes varighed på grundlag af de oplysninger, som generaldirektøren forelægger udvalget i overensstemmelse med artikel 7, stk. 8.«

1. OLAF-Overvågningsudvalgets mission er at styrke kontorets uafhængighed i den korrekte udøvelse af de beføjelser, der er tillagt det ⁽²⁾. Med henblik på denne mission har EU-lovgiver tildelt udvalget følgende tre opgaver: at føre regelmæssig kontrol med kontorets varetagelse af undersøgelsesfunktionen, at bistå generaldirektøren med varetagelsen af hans ansvarsområder og at rapportere til EU-institutionerne.
2. Udvalget og OLAF's generaldirektør er begge en del af den forvaltning, der er fastlagt af lovgiver i forordning (EF) nr. 1073/1999 og bekræftet i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013. Overvågningsudvalget er OLAF's kontrolorgan og garant for OLAF's uafhængighed. Det kontrollerer løbende OLAF's udøvelse af sin undersøgelsesfunktion og administrative resultater. Især overvåger det udviklingen i anvendelsen af processuelle garantier og varigheden af undersøgelser.

OLAF's generaldirektør varetager ikke blot ledelsen af kontoret, men gennemgår også procedurer, behandler klager, varetager sine opgaver og leder undersøgelserne. Der er tale om et stort ansvar, som ingen anden generaldirektør i Europa-Kommissionen har. Ingen anden generaldirektør kan undersøge personale og medlemmer af EU-institutionerne. OLAF's generaldirektør udpeges af Kommissionen i tæt samråd med Europa-Parlamentet og Rådet, og efter at Overvågningsudvalget har afgivet en positiv udtalelse om udnævnelsesproceduren. Som sådan er OLAF's generaldirektør primus inter pares i en kvalificeret funktion, der sikrer høje standarder for etik og integritet i EU-institutionerne.

3. Udvalget har en rådgivende rolle over for OLAF's generaldirektør, som det bistår med varetagelsen af hans ansvarsområder, netop på grund af denne særlige rolle, som EU-lovgiver har tillagt stillingen. Udvalget udfører sin rolle ved:

- **at forelægge** generaldirektøren resultaterne af udvalgets kontrol med:
 - udøvelsen af OLAF's undersøgelsesfunktion
 - anvendelsen af de processuelle garantier og varigheden af undersøgelser og
 - om nødvendigt med at fremsætte passende henstillinger
- **at sende** udtalelser til generaldirektøren, herunder om nødvendigt henstillinger om de ressourcer, der er behov for til varetagelsen af OLAF's undersøgelsesfunktion, prioriteringen af undersøgelserne og undersøgelsesernes varighed
- **at fremsætte** bemærkninger (herunder eventuelt henstillinger) om retningslinjerne for undersøgelsesprocedurer (og eventuelle ændringer hertil) som godkendt af generaldirektøren i overensstemmelse med artikel 17, stk. 8, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013
- **at overvåge** kvaliteten af de undersøgelser, OLAF gennemfører, og de henstillinger, det udsteder.

4. Udvalget er også dialogpartner for EU-institutionerne. Det rapporterer til institutionerne om sine aktiviteter, kan afgive udtalelser på deres anmodning, udarbejder rapporter om anliggender i forbindelse med undersøgelser og udveksler synspunkter med institutionerne på politisk plan. Udvalget leverer således ekspertise til EU-institutionerne på baggrund af sin overvågningserfaring. Det forsikrer også institutionerne om, at OLAF handler inden for lovlige og formelt rigtige rammer, og at EU's kerneværdier respekteres under gennemførelsen af undersøgelserne.

⁽²⁾ Artikel 15 i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013.

LOVGIVNINGSMÆSSIGE RAMMER

Artikel 19 — Evalueringsrapport

»Senest den 2. oktober 2017 sender Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet en evalueringsrapport om anvendelsen af denne forordning. Rapporten vedlægges en udtalelse fra Overvågningsudvalget og angiver, om der er behov for at revidere denne forordning eller ej.«

5. I hele denne rapport henvises der til forskellige punkter i konklusionerne i udtalelse nr. 2/2017 »Ledsagedokument til Kommissionens evalueringsrapport om gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 883/2013«⁽³⁾. Dette var den vigtigste udtalelse, som udvalget afgav i 2017. I udtalelsen evaluerede Overvågningsudvalget: i) OLAF's lovgivningsmiljø, ii) OLAF-undersøgelsesernes livscyklus, iii) overholdelsen af de grundlæggende rettigheder og de processuelle garantier i de undersøgelser, som OLAF foretager, iv) Overvågningsudvalgets rolle og funktionsmåde og v) lovforslaget om oprettelse af EPPO.
6. I sin udtalelse kom Overvågningsudvalget til den konklusion, at en ændring af forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 bør skabe et ensartet grundlag for alle OLAF's undersøgelser for at undgå opsplitning og fortolkningsvanskeligheder og for at styrke lovgivningens klarhed og de processuelle garantier. Det ensartede retsgrundlag bør også indeholde en udtømmende kodeks for OLAF's beføjelser. I forordningen skal der lægges særlig vægt på en præcisering af OLAF's beføjelser, hvad angår EU-institutionerne, og en opdeling af kompetencerne mellem OLAF og den kommende EPPO.

Efter udvalgets mening sikrer de nuværende interne regler ikke den gennemsigtighed, som lovgiver havde tænkt sig, i relation til gennemførelsen af undersøgelserne. Desuden kan antallet af instrukser vildlede OLAF's medarbejdere og især undersøgerne. Denne situation kan undgås ved at fastlægge omfattende undersøgelsesprocedurer i forordningen. Dette bør omfatte mindre fleksible kriterier for at indlede undersøgelser for ikke at sætte retssikkerheden og OLAF's retfærdige behandling af modtagne oplysninger på spil. Omfattende undersøgelsesprocedurer vil også give mekanismer til at modvirke et eventuelt misbrug af skønsmålinger eller et utilbørligt eksternt pres på OLAF's generaldirektør. Dette vil endvidere modvirke de omfattende skønsmålinger, som den nuværende forordning tillægger generaldirektøren, ved at forpligte generaldirektøren til løbende at informere Overvågningsudvalget om sin begrundelse for enhver beslutning, vedkommende træffer om ikke at indlede en undersøgelse.

7. Overvågningsudvalget fandt, at hovedområderne for OLAF's undersøgelser (som omfatter strukturfonde, landbrug, egne indtægter, told, eksternt bistand og korruption) bør angives tydeligere i OLAF-forordningen for at præcisere OLAF's undersøgelsesbestemmelser og -beføjelser på disse områder. Dette vil befordre kontorets uafhængighed i den korrekte udøvelse af sine beføjelser og skabe et sundt grundlag for OLAF's samarbejde med EPPO.
8. Med hensyn til undersøgelsesernes varighed fandt Overvågningsudvalget, at forordningen bør ændres med henblik på at medtage et krav om, at OLAF's generaldirektør tager højde for forældelsesfrister i de medlemsstater, der er berørt af en undersøgelse. Mindst 18 måneder inden forældelsesfristens udløb bør OLAF sende en foreløbig rapport til myndighederne i de respektive medlemsstater. Den foreløbige rapportens form og indhold skal svare til den endelige rapport og ikke indeholde henstillinger. Udvalget støttede også etableringen af opfølgningshold, som kunne udstede henstillinger om retlig opfølgning og koordinering af OLAF's aktiviteter med alle de øvrige myndigheders, når disse er involveret i undersøgelserne, herunder den kommende EPPO.
9. Med hensyn til afslutningen af undersøgelserne er det Overvågningsudvalgets opfattelse, at lovgiver bør overveje at indføre udtrykkelige regler om de oplysninger, OLAF skal fremsende til udvalget. For at Overvågningsudvalget skal kunne bistå generaldirektøren i varetagelsen af sine opgaver på dette område, har udvalget som minimum brug for at modtage OLAF's undersøgelsesrapport sendt til medlemsstatens retsmyndighed og svaret fra denne myndighed til OLAF.

Da Overvågningsudvalget har et stærkt mandat fra alle tre institutioner, vil det også gerne spille en væsentlig rolle i etableringen af forbindelserne mellem OLAF og kontorets partnere, navnlig EPPO.

⁽³⁾ Se OLAF-Overvågningsudvalgets websted: http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/sites/default/files/opinion_2_2017.pdf

KONTROL MED OLAF'S RESSOURCER

Artikel 6, stk. 2, i Kommissionens afgørelse 1999/352/EF af 28. april 1999 om oprettelse af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig, som ændret ved afgørelse 2013/478/EU af 27. september 2013

»2. Generaldirektøren forelægger i rette tid og efter høring af Overvågningsudvalget generaldirektøren for budget et foreløbigt budgetforslag, som skal indgå i bilaget vedrørende kontoret i den sektion af Den Europæiske Unions almindelige budget, som vedrører Kommissionen.«

Artikel 15, stk. 1, tredje afsnit, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013

»Overvågningsudvalget sender udtalelser, herunder om nødvendigt henstillinger, til generaldirektøren om blandt andet de ressourcer, der er behov for til udførelsen af kontorets undersøgelsesfunktion [...]«

10. Overvågningsudvalget undersøgte OLAF's foreløbige budgetforslag for 2018 med særlig fokus på to poster: i) OCM (OLAF Content Management), som er OLAF's database med sagsrelateret information oprettet til erstatning for CMS, OLAF's gamle sagsbehandlingssystem, og ii) OLAF's personale. Udvalget havde store forventninger til den personalestrategi for 2017-2019, som OLAF skulle vedtage i løbet af 2018 under hensyntagen til udvalgets henstillinger til OLAF's generaldirektør i udtalelse nr. 1/2017 »OLAF's foreløbige budgetforslag for 2018«.
11. Udvalget støttede OLAF's foreløbige budgetforslag for 2018 i sin udtalelse nr. 1/2017, navnlig OLAF's anmodning om fem yderligere administratorstillinger til OLAF's undersøgelsesfunktion for at styrke kontorets kerneopgave.
12. Især fandt udvalget databasesystemet OCM vigtigt på grund af det beløb, der var afsat i budgettet til gennemførelsen heraf, og på grund af systemets virkning for OLAF's undersøgelsesfunktion. Derfor anbefalede udvalget OLAF's generaldirektør at anmode Europa-Kommissionens Interne Revisionstjeneste (IAS) om »at foretage en evaluering af OCM efter gennemførelsen, som kunne omfatte brugernes erfaringer foruden andre oplysninger«. OLAF svarede i oktober 2017, at det »nøje vil overveje behovet for at anmode IAS om en sådan efterfølgende evaluering«. OLAF anførte endvidere i februar 2018, at der snarest muligt ville blive foretaget en revision af OLAF's IT-projektstyringspraksis (herunder af OCM).
13. For så vidt angår OLAF's personalestrategi for 2017-2019 udstedte udvalget i sin udtalelse nr. 1/2017 fem henstillinger rettet til OLAF's generaldirektør om forbedring af OLAF's personaleledelse, især gennem en nedbringelse af personaleudskiftningen, fastholdelse af medarbejdere og rekruttering og uddannelse af undersøgere. OLAF svarede delvist på nogle af disse henstillinger.
14. Udvalget anbefalede, at OLAF gjorde ekstra meget ud af detaljerede planer for arbejdsstyrken med henblik på vurdering af det antal medarbejdere, der skulle rekrutteres hvert år i personalestrategiens periode fra 2017-2019. OLAF svarede den 6. oktober 2017, at man under udarbejdelsen af sin personalestrategi for 2017-2019 ville være særlig opmærksom på de emner, som udvalget havde understreget i sine henstillinger. Imidlertid har udvalget endnu ikke modtaget en personalestrategi for 2017-2019. OLAF betragter denne henstilling som løbende og tilføjede yderligere i februar 2018, at dokumentet ville være færdigt i første halvdel af 2018.
15. I sin udtalelse nr. 1/2017 anbefalede udvalget, at OLAF lagde ekstra vægt på følgende punkter: i) foranstaltninger til nedbringelse af den gennemsnitlige rekrutteringsperiode, ii) identificering af mulige foranstaltninger til fastholdelse af medarbejdere baseret på oplysninger indsamlet gennem interview med afgangende medarbejdere, iii) detaljeret vurdering af uddannelsesbehov og iv) måling og benchmarking af centrale uddannelsesstatistiske data. OLAF svarede den 6. oktober 2017, at man ville være særlig opmærksom på de emner, som udvalget fremhævede i sine henstillinger, under udarbejdelsen af sin personalestrategi for 2017-2019, og rapporterede yderligere i februar 2018⁽⁴⁾ om førnævnte henstillinger.

⁽⁴⁾ OLAF's notat »OLAF's reporting for 2017 on its implementation of the Supervisory Committee recommendations« — Ares(2018) 781022.

16. OLAF rapporterede til udvalget om en række personalemæssige anliggender. For det første vil OLAF ultimo 2018 udfærdige en rapport om identificering af de områder, der bør forbedres for at nedbringe rekrutteringsperioden. Kontoret anser gennemførelsen af udvalgets henstillinger for at foregå løbende. For det andet påpegede OLAF, at det er Generaldirektoratet for Menneskelige Ressourcer og Sikkerhed (GD HR), der har ansvaret for at afholde uddannelsesforløb for hele Kommissionen. Derfor er udgiften til uddannelse ikke kendt i de enkelte GD'er. For det tredje rapporterede OLAF yderligere om, at der fandtes uddannelsesforløb for nyudnævnte undersøgere og for erfarne undersøgere, og fremsendte information om, at der fandtes intern undervisning og generel undervisning for Kommissionens medarbejdere.
17. Udvalget mener, at OLAF's ressourcer bør koncentreres om den primære opgave, dvs. undersøgelse af ulovlige aktiviteter, alvorlige uregelmæssigheder, svig, tilsidesættelse af tjenstlige forpligtelser samt andre forhold, der skader EU's interesser. Udvalget mener, at støtte til undersøgelser er en del af OLAF's primære opgave, og at det at have interne menneskelige ressourcer og finansielle midler, som er uafhængige af Kommissionen, bidrager til OLAF's uafhængighed. Dette er særlig vigtigt for rekruttering, uddannelse og kapacitet til at reagere på nye og komplekse svigmønstre.
18. Udvalget udtrykte det synspunkt i sin udtalelse nr. 1/2017, at flytningen af stillinger fra OLAF til EPPO bør overvejes nøje og forvaltes således, at man beskytter OLAF's evne til at leve op til sit faste mandat, især med hensyn til undersøgelseskapaciteten. Dette kan kræve indskrænkning af OLAF's politiske kapacitet, hvis der skal flyttes yderligere stillinger til EPPO, for at bevare undersøgelsesdirektoratets kapacitet.
19. Udvalget anførte yderligere, at det, når det endelige forslag til oprettelse af EPPO er blevet vedtaget, ville overveje at indsende en rapport, jf. artikel 15, stk. 9, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013, om virkningen af etableringen af EPPO for OLAF's undersøgelseskapacitet.
20. Udvalget over sin udtalelse nr. 1/2017 om OLAF's foreløbige budgetforslag for 2018 har udvalget analyseret oplysninger fremsendt af OLAF om gennemførelsen af budgettet for 2017. Udvalget mener, at spareforanstaltningerne ikke bør få negativ indvirkning på kontorets kapacitet til at udføre effektive undersøgelser.
21. Udvalget bemærkede også, at OLAF havde en lav grad af budgetgennemførelse, og at det fortsat havde en stor udskiftning, fordi det ikke kunne rekruttere medarbejdere nok til at dække alle stillinger. Udvalget bemærkede, at opgavebudgettet ikke skelner mellem udgifter til undersøgelser og udgifter til andre formål. Det er udvalgets holdning, at det kan være nødvendigt at øge opgavebudgettet for effektive undersøgelser, herunder kriminalteknisk, juridisk og logistisk støtte. Udvalget vil analysere dette spørgsmål i samarbejde med OLAF for at indsamle mere dokumentation og sikre, at alle de nødvendige ressourcer stilles til rådighed for undersøgerne.
22. Udvalget mener, at OLAF's generaldirektør har et effektivt værktøj i sine skønsbeføjelser til at overføre budgetmidler fra poster med underforbrug til andre poster, hvor der er brug for flere midler. Disse beføjelser bør imidlertid primært udnyttes til at styrke kontorets kerneopgaver, især undersøgelsesdirektoraternes opgaver.
23. Udvalget gentager sin tidligere henstilling, der blev afgivet i udtalelse nr. 1/2017, om, at Den Interne Revisionstjeneste (IAS) bør foretage en revision af de problemer, der har været under indførelsen af OCM-databasen, herunder omkostningerne. Den 24. januar 2018 anmodede udvalgets ordfører med ansvar for kontrol med OLAF's ressourcer om en fuldstændig rapport over OCM-projektets udspecificerede omkostninger siden starten. OLAF har endnu ikke sendt en sådan rapport til udvalget.

ADGANG TIL OPLYSNINGER TIL UDFØRELSE AF KONTROL

Artikel 15, stk. 1, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013

»Overvågningsudvalget udfører regelmæssig kontrol med kontorets varetagelse af undersøgelsesfunktionen [...]«

Artikel 4 i Kommissionens afgørelse af om oprettelse af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig: 28. april 1999

»[...] [Overvågningsudvalget] udøver regelmæssigt kontrol med udførelsen af Kontorets undersøgelsesarbejde.«

Fælles udtalelse fra de juridiske tjenester i Europa-Parlamentet, Rådet og Europa-Kommissionen af 5. september 2016

Den fælles udtalelse understreger, at forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 giver Overvågningsudvalget beføjelser til at modtage oplysninger fra OLAF's generaldirektør:

- om tilfælde, hvor der er fremsendt oplysninger til medlemsstaternes retsmyndigheder, selv om OLAF ikke har gennemført en undersøgelse
- om yderligere sagsrelaterede oplysninger om alle sager, herunder verserende undersøgelser, og ikke kun oplysninger om afsluttede sager
- om OLAF's generaldirektørs rapporteringsforpligtelser, idet forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 pålægger OLAF en aktiv informationspligt. I så henseende er det at give rent passiv elektronisk adgang til OLAF's databaser ikke tilstrækkeligt til at opfylde OLAF's generaldirektørs forpligtelser i henhold til forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013.

24. I tidligere årlige rapporter har udvalget fremhævet sin begrænsede adgang til OLAF's sagsrelaterede data som et akut problem. Situationen begyndte at blive bedre under den tidligere generaldirektør, og denne proces er fremskyndet i andet halvår af 2017 efter udnævnelsen af en ny fungerende generaldirektør.

I denne forbindelse oplevede udvalget problemer med adgang til undersøgelsesoplysninger og til OLAF's OCM-database over sager i de første ni måneder af rapporteringsperioden. Efterfølgende blev situationen bedre.

25. Baseret på sin egen erfaring med OCM-databasen med »observatøradgang« til systemet under analysen af sager konkluderede Overvågningsudvalget, at dataene i OLAF-databasens nuværende udgave ikke opfylder de behov, der er i forbindelse med kontroller. Desuden ser det ud til, at OCM-databasen end ikke er tilpasset OLAF's egne undersøgelsesbehov.

Udvalget blev gjort opmærksom på drøftelserne i OLAF om, hvordan OCM-systemet skulle tilpasses efter OLAF's behov, og følger nu nøje udviklingen. Udvalget er alvorligt bekymret over denne problematik og vil arbejde tæt sammen med OLAF om at finde en løsning.

26. Udvalget finder det overraskende, at OCM, som er det centrale IKT-projekt i OLAF's undersøgelsesfunktion, blev indført uden hensyntagen til OLAF-Overvågningsudvalgets behov. De funktioner, som udvalget havde til sin rådighed i den tidligere database, CMS, er også blevet fjernet. Under disse omstændigheder arbejder udvalget med data, som OLAF fremsender eller stiller til rådighed for udvalget via OCM. Udvalget kan ikke selv udtrække statistiske oplysninger eller rapporteringsoplysninger, førend der indarbejdes et tilføjelsesprogram eller -modul eller en ny funktion, så udvalget kan bruge operationelle data til kontrolformål.

27. OCM-databasen har ingen funktion, der er tilpasset udvalgets behov for at kontrollere sager og systemiske mønstre i OLAF's operationelle data. Udvalget er bekymret over, at det nuværende system ikke tillader OLAF at flytte sagsdokumenter fra den gamle CMS-database til OCM på en tilfredsstillende måde. Denne situation har haft en væsentlig skadelig virkning for udvalgets kontrol med gennemførelsen af OLAF's undersøgelsesfunktion, herunder udviklingen i overholdelsen af grundlæggende rettigheder og processuelle garantier.

28. Udvalget fik adgang til 64 OLAF-mapper, som indeholdt: i) 60 sager, hvor generaldirektøren traf beslutning om ikke at indlede en undersøgelse og følgelig afvise sagen, og ii) fire sager, hvor undersøgelserne blev gennemført og afsluttet ved udstedelse af en endelig sagsrapport. Udvalget analyserede sagerne og vil offentliggøre sine konklusioner i nær fremtid. Nogle resultater af analysen blev også anvendt i udvalgets udtalelse nr. 2/2017, Ledsagedokument til Kommissionens evalueringsrapport om gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013, og i andre overvågningsaktiviteter.
29. Udvalget bemærkede, at indholdet og kvaliteten af de rapporter, som OLAF fremlagde i 2017 over sager, der varede mere end 12 måneder, ikke omfattede oplysninger, der egnede sig til effektiv kontrol med undersøgelsesernes varighed. Navnlige indeholdt de færreste rapporter, trods den stigende varighed af undersøgelserne (fra 12 måneder til 18, 24, 30 eller flere), den væsentlige information, der kunne forklare, hvorfor undersøgelserne fik den pågældende varighed, og hvilke afhjælpende foranstaltninger der blev truffet for at fremskynde undersøgelserne. Se nærmere detaljer herom i kapitlet i denne rapport om kontrol med varigheden af OLAF's undersøgelser.

STYRKELSE AF OLAF'S UAFHÆNGIGHED

Artikel 15, stk. 1, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013

»Overvågningsudvalget udfører regelmæssig kontrol med kontorets varetagelse af undersøgelsesfunktionen for at styrke kontorets uafhængighed i den korrekte udøvelse af de beføjelser, det er tillagt ved denne forordning.«

Artikel 15, stk. 9, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013

»Overvågningsudvalget vedtager en aktivitetsrapport mindst én gang om året vedrørende bl.a. vurderingen af kontorets uafhængighed, anvendelsen af de processuelle garantier og undersøgelsesernes varighed. Disse rapporter skal sendes til Europa-Parlamentet, Rådet, Kommissionen og Revisionsretten.«

Artikel 17, stk. 3, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013

»Generaldirektøren hverken søger eller modtager instrukser fra nogen regering eller nogen institution, noget organ, kontor eller agentur ved udførelsen af sine opgaver i forbindelse med indledning og gennemførelse af eksterne og interne undersøgelser og i forbindelse med udarbejdelsen af rapporter vedrørende undersøgelserne. Hvis generaldirektøren finder, at en foranstaltning truffet af Kommissionen skaber tvivl om hans uafhængighed, underretter han straks Overvågningsudvalget og træffer beslutning om, hvorvidt der skal anlægges en sag mod Kommissionen ved Den Europæiske Unions Domstol eller ej.«

Artikel 17, stk. 9, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013

»Kommissionen hører Overvågningsudvalget, inden den træffer afgørelse om en disciplinærsag mod generaldirektøren.«

30. I sin årlige rapport for 2016 fastslog Overvågningsudvalget, at Europa-Kommissionen den 2. marts 2016 delvist ophævede OLAF's generaldirektørs immunitet som svar på en anmodning fra de belgiske retsmyndigheder. Ved et notat af 14. marts 2016 underrettede OLAF's generaldirektør Overvågningsudvalget på grundlag af artikel 17, stk. 3, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 om, at han mente, at Kommissionens afgørelse af 2. marts var en foranstaltning, der skabte tvivl om generaldirektørens uafhængighed.
31. På trods af anmodninger til både Kommissionen og OLAF's generaldirektør fik udvalget ikke tilsendt væsentlig information eller udleveret en kopi af Kommissionens afgørelse og den gennemførte procedure. Desuden verserer hovedsagen, som generaldirektøren anlagde ved Retten om annullering af Kommissionens afgørelse, stadig for Retten. Derfor kan udvalget stadig ikke på nuværende tidspunkt danne sig en endelig holdning. En national strafferetlig sag verserer stadig i Belgien, og da udvalget ikke har modtaget oplysninger herom, kan der ikke afgives yderligere bemærkninger hertil.
32. OLAF's generaldirektør Giovanni Kessler opsagde i oktober 2017 sin stilling før udløbet af sin syvårige kontrakt for at tiltræde en stilling som Europa-Kommissionens udstationerede generaldirektør for det italienske agentur for told og monopoler. Derfor blev processen med at udnævne en ny generaldirektør for OLAF iværksat. Udvalget meddelte Kommissionen, at der skulle træffes foranstaltninger til at sikre, at der ikke kunne opstå interessekonflikter til skade for OLAF's uafhængighed i gennemførelsen af undersøgelserne.

PROCEDURE FOR UDNÆVNELSE AF DEN NYE GENERALDIREKTØR FOR OLAF

OLAF-forordningens artikel 17, stk. 2

»Når Overvågningsudvalget har afgivet positiv udtalelse om Kommissionens udvælgelsesprocedure, udarbejder Kommissionen en liste over tilstrækkeligt kvalificerede kandidater.«

33. Den 25. april 2017 sendte Europa-Kommissionen udkastet til stillingsopslag i høring hos Rådet, Europa-Parlamentet og Overvågningsudvalget i forbindelse med proceduren for udvælgelse af en ny generaldirektør for OLAF. Europa-Kommissionen opfordrede også Overvågningsudvalget til at udpege en repræsentant til at deltage med observatørstatus under samtalerne på de forskellige trin af udvælgelsesprocessen.
34. Ved brev af 12. maj 2017 bifaldt Overvågningsudvalget Kommissionens løfte om at rekruttere den nye generaldirektør for OLAF til en midlertidig stilling i resten af embedets syvårige periode og ikke som en fastansat embedsmand i Kommissionen. Udvalget understregede, at OLAF's generaldirektørs politiske neutralitet bør understreges ved at anføre, at stillingen er uforenelig med et eventuelt tilhørsforhold til politiske aktiviteter af nogen som helst art i embedsperioden. Med hensyn til ansættelsesvilkårene fandt udvalget, at vurderingen af de ni måneders prøvetid for OLAF's generaldirektør direkte vedrørte spørgsmålet om hans uafhængighed og krævede et bidrag fra udvalget om OLAF's generaldirektørs præstation i forbindelse med varetagelsen af undersøgelsesfunktionen.
35. Den 28. juni 2017 blev den ledige stilling som generaldirektør for OLAF bekendtgjort i meddelelse nr. COM/2017/10373. Meddelelsen blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* (EUT C 204) med frist for indsendelse af ansøgning den 27. juli 2017, siden forlænget til 15. september 2017. Stillingen blev opslået som en midlertidig ansættelse som generaldirektør.
36. Overvågningsudvalget udnævnte Jan Mulder som repræsentant i udvælgelsesproceduren, som blev varetaget af Kommissionen. Han fulgte udviklingen i proceduren nøje og deltog som observatør i udvælgelseskomitéen og Det Rådgivende Udvalg for Udnævnelser. Han drøftede regelmæssigt fremskridtene med Overvågningsudvalget og videregav al modtaget dokumentation, sådan at udvalgets medlemmer gradvis kunne danne sig et indtryk af den anvendte procedures lovlighed og formelle rigtighed.
37. Efter flere udvekslinger af breve med Kommissionens generalsekretær og kommissær Günther Oettinger meddelte udvalget den 5. marts 2018 kommissær Günther Oettinger, at det ikke havde indvendinger mod den procedure, Kommissionen fulgte. Overvågningsudvalget overvejer, om det på et senere tidspunkt skal udarbejde en rapport om, hvordan fremtidige procedurer kan forbedres.

OVERVÅGNING AF UDVIKLINGEN I ANVENDELSEN AF PROCESSUELLE GARANTIER I OLAF'S UNDERSØGELSER

Artikel 15, stk. 1, andet afsnit, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013

»Overvågningsudvalget har navnlig til opgave at holde øje med udviklingen i anvendelsen af de processuelle garantier (...).«

Artikel 17, stk. 7, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013

»Generaldirektøren indfører en intern rådgivnings- og kontrolprocedure, herunder legalitetskontrol af blandt andet overholdelsen af de processuelle garantier og de berørte personers grundlæggende rettigheder (...).«

Legalitetskontrol og gennemgang

38. I sin udtalelse nr. 2/2017 analyserede Overvågningsudvalget den legalitetskontrol og gennemgang, som OLAF udførte som led i sine undersøgelsesaktiviteter, med fokus på overholdelsen af de processuelle garantier og grundlæggende rettigheder. Udvalget anbefalede i sine tidligere udtalelser ⁽⁵⁾, at OLAF udvikler bedste praksis for gennemgangen med hensyn til kontrollen af overholdelsen af processuelle garantier og undersøgelsesernes rimelige varighed. Udvalget anbefalede også, at OLAF's generaldirektør vedtager en plan med konkrete foranstaltninger med henblik på effektivt at styrke den interne kontrol- og rådgivningsmekanisme, som foreskrives i forordningen. Udvalget har til hensigt at gå i dialog om at få skabt en permanent struktur i OLAF til dette formål.

⁽⁵⁾ Overvågningsudvalgets udtalelse nr. 2/2015 »Legalitetskontrol og gennemgang i OLAF«.

Procedure for klager over OLAF's undersøgelser

39. Udvalget har i tidligere sammensætninger allerede fyldigt kommenteret dette spørgsmål i sine tidligere udtalelser. Udvalget anbefalede generaldirektøren for OLAF at indføre en effektiv intern procedure til håndtering af individuelle klager. Udvalget anmodede også om, at generaldirektøren rapporterede regelmæssigt til udvalget om individuelle klager modtaget af OLAF og om opfølgningen på dem ⁽⁶⁾. Det er afgørende, at undersøgelserne foretages på korrekt vis. Der er offentliggjort en klageprocedure på OLAF's websted, men udvalget har endnu ikke modtaget meddelelse om en formel beslutning truffet af OLAF's generaldirektør om vedtagelse af proceduren.
40. OLAF's generaldirektør har truffet foranstaltninger til at sikre, at individuelle klagerapporter sendes til udvalget. Imidlertid får udvalget ikke automatisk tilsendt alle klager registreret af OLAF eller klager indgivet til andre organer over OLAF. Sagerne, der udløser sådanne klager, gøres ikke tilgængelige, og forklaringerne i rapporten har generel karakter. OLAF gør ikke de oprindelige klager og sine svar til klagerne tilgængelige for udvalget. Udvalget er derfor ikke i stand til at sikre, at personer, der er genstand for en undersøgelse, nyder beskyttelse af deres grundlæggende rettigheder, og at der anvendes processuelle garantier.

Udvalget agter via en stående dialog med OLAF at udvikle et system, som gør mere effektiv overvågning til normen.

Grundlæggende rettigheder og processuelle garantier

OLAF-forordningen

Artikel 15, stk. 1, andet afsnit

»[...] Overvågningsudvalget har navnlig til opgave at holde øje med udviklingen i anvendelsen af de processuelle garantier og undersøgelsesernes varighed på grundlag af de oplysninger, som generaldirektøren forelægger udvalget i overensstemmelse med artikel 7, stk. 8.«

Artikel 7, stk. 8

8. »Hvis en undersøgelse ikke kan afsluttes inden 12 måneder, efter at den er indledt, aflægger generaldirektøren ved udløbet af denne 12-måneders periode og hver sjette måned derefter en rapport til Overvågningsudvalget, hvori årsagerne hertil og de planlagte afhjælpende foranstaltninger med henblik på at fremskynde undersøgelsen angives.«

Artikel 9, Processuelle garantier (ikke trykt her på grund af tekstens længde)

41. Udvalget viede dette område særlig stor opmærksomhed i kraft af sin kontrolfunktion i henhold til artikel 15, stk. 1, artikel 7, stk. 8, og artikel 9 i OLAF-forordningen. Reglerne for rettigheder og forpligtelser for personer, der er genstand for OLAF's undersøgelser, blev forbedret og præciseret i den nye OLAF-forordning. OLAF indførte dog ikke effektive kontroller og overvågningsmekanismer som nævnt i Overvågningsudvalgets udtalelse nr. 2/2017 ⁽⁷⁾. Udvalget mener, at kontrol- og overvågningsmekanismerne er yderst vigtige, og vil holde nøje øje med spørgsmålet.
42. Udvalget fokuserede på: i) de grundlæggende rettigheder og principper, som kan berøre den uafhængige og upartiske gennemførelse af undersøgelserne, og ii) de grundlæggende rettigheder og principper, for hvilke der findes fast retspraksis vedrørende OLAF og Ombudsmandens afgørelser. Disse rettigheder omfatter retten til forsvar, retten til aktindsigt, tavshedspligt under sagsbehandlingen, den berørte persons ret til at blive informeret om undersøgelsen, den berørte parts ret til at udtrykke sin holdning til alle omstændigheder, der vedrører vedkommende, retten til aktindsigt i undersøgelsens akter og/eller endelige rapport og retten til beskyttelse af personoplysninger.
43. Udvalget undersøgte dette anliggende ved hjælp af flere kilder: i) de individuelle klager modtaget af OLAF om potentielle tilsidesættelser af grundlæggende rettigheder, ii) oplysningerne, som OLAF har sendt til udvalget i form af de endelige sagsrapporter over OLAF's afsluttede undersøgelser, iii) oplysningerne, som OLAF har sendt på grundlag af artikel 7, stk. 8, i OLAF-forordningen, og iv) oplysninger udledt af analysen af afviste sager.

⁽⁶⁾ Overvågningsudvalgets udtalelse nr. 2/2013 »Fastlæggelse af en intern klageprocedure i OLAF« og Overvågningsudvalgets aktivitetsrapporter fra 2014 til 2016.

⁽⁷⁾ Se Overvågningsudvalgets udtalelse nr. 2/2017, kapitel II, navnlig punkt 11 og 24.

i) *Individuelle klager modtaget af OLAF om potentielle tilsidesættelser af grundlæggende rettigheder*

44. OLAF gav udvalget adgang til korte notater med en fortegnelse over påståede tilsidesættelser af rettigheder under OLAF's undersøgelser ledsaget af et kort svar fra OLAF om, at klagen var ubegrundet ⁽⁸⁾. I nogle tilfælde anførte OLAF også, at der verserede sager ved EU-Domstolen om nogle af disse påståede tilsidesættelser af grundlæggende rettigheder. Selve klagerne og svarene fra OLAF til klagerne var ikke tilgængelige for udvalget. Desuden blev de dokumenter, der i forbindelse med klageproceduren underbyggede OLAF's holdning, ikke gjort tilgængelige for udvalget, selv om dette ville have været afgørende for, at udvalget kunne varetage sit kompetenceområde.
45. De grundlæggende rettigheder og processuelle garantier, der i klagerne påstås tilsidesat af OLAF, vedrørte flere forskellige rettigheder. Udvalget var også bekendt med de offentligt tilgængelige afgørelser fra Ombudsmanden om dette anliggende, som gav mere detaljerede oplysninger om de påståede tilsidesættelser af grundlæggende rettigheder og processuelle garantier end det materiale, der fremgik af førnævnte notater fra OLAF.
46. OLAF's oplysninger til udvalget var utilstrækkelige til en analyse af, hvordan kontoret varetager sin undersøgelsesfunktion, og til at foretage en tilbundsående undersøgelse af udviklingen i grundlæggende rettigheder. Hertil ville kræves, at udvalget som minimum modtog den fulde ordlyd af klagen og af OLAF's svar. Udvalget har til hensigt at anbefale OLAF at udvikle en struktur, der gør den regelmæssige rapportering om alle eksisterende klager, som OLAF er bekendt med, tilgængelig for udvalget for at sætte det i stand til at få større indsigt i situationen.

ii) *Oplysningerne, som OLAF har sendt til udvalget på grundlag af artikel 7, stk. 8, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013*

47. Udvalget analyserede OLAF's overholdelse af den grundlæggende ret til god forvaltning i forbindelse med undersøgelser, som ikke kunne afsluttes inden 12 måneder efter indledningen. Personers ret til god forvaltning (dvs. en rimelig tid til undersøgelserne), som også kan forebygge forældelse, garanteres af artikel 41 i EU's charter om grundlæggende rettigheder. Udvalget er klar over, at en langvarig undersøgelse, som ikke står i forhold til en sags omstændigheder og kompleksitet, kan have alvorlige negative konsekvenser for både de berørte personers ret til forsvar og opfølgningen på undersøgelsen.
48. Udvalget undersøgte 417 rapporter om undersøgelser, der varede over 12, 18, 24 og 30 og op til 66 måneder. Rapporterne var fremsendt af generaldirektøren pr. december 2017. Imidlertid indeholdt de ikke de relevante oplysninger, der ville sætte udvalget i stand til at varetage sit kompetenceområde. Indholdet af OLAF's rapportering til udvalget skal ændres radikalt, og det bliver emnet for en dialog mellem udvalget og OLAF i lyset af udvalgets konklusioner i udtalelse nr. 2/2014. Yderligere analyse af dette emne vil blive præsenteret senere i denne rapport i kapitlet om overvågningen af varigheden af undersøgelserne.

iii) *Oplysningerne, som OLAF har givet udvalget adgang til i form af de endelige sagsrapporter over OLAF's afsluttede undersøgelser*

49. OLAF's endelige sagsrapporter indeholdt relevante oplysninger om overholdelsen af grundlæggende rettigheder og processuelle garantier, idet det bemærkes, at OLAF i sine rapporter giver et sammendrag af sine undersøgelsesaktiviteter og af de primære dokumenter fra den indledende undersøgelse, som danner grundlag for finansielle, administrative, disciplinære eller retlige foranstaltninger.

I rapporteringsperioden modtog udvalget begrænsede oplysninger ⁽⁹⁾ fra denne informationskilde. Det skyldes, at den kun kunne undersøge de endelige sagsrapporter over fire afsluttede undersøgelser gennemført af OLAF, som blev fremsendt til de nationale retlige myndigheder.

iv) *Oplysninger udledt af analysen af afviste sager*

50. Dette vedrører sager, hvor OLAF besluttede ikke at gennemføre en undersøgelse efter at have vurderet de indkomne oplysninger. Disse er ikke undersøgelser, men tilfælde af afviste oplysninger, hvor en vurdering eller indledende vurdering blev udført af andre medarbejdere end undersøgerne.

⁽⁸⁾ Notater sendt af OLAF's generaldirektør til Overvågningsudvalget om klager til OLAF vedrørende processuelle garantier i forbindelse med OLAF's klageprocedure fra 2014 til 2017.

⁽⁹⁾ Fire endelige OLAF-sagsrapporter i alt.

51. I rapporteringsperioden undersøgte udvalget 60 »udtalelser om indledningsbeslutninger«, som OLAF's kontor for udvælgelse og gennemgang af undersøgelser havde udarbejdet, og hvor generaldirektøren for OLAF traf beslutning om ikke at indlede undersøgelsen. Kontrollen med denne information har grundlæggende betydning for styrkelsen af OLAF's uafhængighed på det afgørende tidspunkt, hvor undersøgelserne indledes. En udtalelse om dette anliggende vil blive afgivet i nær fremtid⁽¹⁰⁾.

KONTROL MED VARIGHEDEN AF OLAF'S UNDERSØGELSER

Artikel 15, stk. 1, andet afsnit, i OLAF-forordningen

»[...] Overvågningsudvalget har navnlig til opgave at holde øje med udviklingen i anvendelsen af de processuelle garantier og undersøgelsesernes varighed på grundlag af de oplysninger, som generaldirektøren forelægger udvalget i overensstemmelse med artikel 7, stk. 8.«

Artikel 7, stk. 5

»Undersøgelserne gennemføres uopholdeligt i en periode, som skal stå i et rimeligt forhold til sagens omstændigheder og kompleksitet.«

Artikel 7, stk. 8

»Hvis en undersøgelse ikke kan afsluttes inden 12 måneder, efter at den er indledt, aflægger generaldirektøren ved udløbet af denne 12-måneders periode og hver sjette måned derefter en rapport til Overvågningsudvalget, hvori årsagerne hertil og de planlagte afhjælpende foranstaltninger med henblik på at fremskynde undersøgelsen angives.«

Generelle bemærkninger

52. Vurderingen af OLAF's undersøgelser er en vigtig indikator i vurderingen af undersøgelsesernes effektivitet og overvågningen af overholdelsen af processuelle garantier. Varigheden af OLAF's undersøgelser bruges også til at vurdere: i) problemer med forældelse, ii) opfølgningen på OLAF-undersøgelserne og iii) kontorets faktiske uafhængighed i forbindelse med gennemførelsen af undersøgelserne, herunder effektiv udnyttelse af OLAF's menneskelige og finansielle ressourcer⁽¹¹⁾. De objektive grunde til undersøgelsesernes varighed kan også påvirke OLAF's prioriteter for undersøgelsespolitikken.
53. Selv om OLAF's årlige forvaltningsplan kun fastsætter et generelt mål for den gennemsnitlige varighed af undersøgelserne (f.eks. i 2017 måtte varigheden ikke overstige 20 måneder⁽¹²⁾) spiller den en rolle som statistisk redskab. Udvalget bemærker, at der i OLAF's undersøgelsesprocedure ikke findes noget system, der kræver en formel forlængelse af en undersøgelse efter indledningen. Som følge heraf er hver undersøgelse åben på ubestemt tid. Den eneste mekanisme, der kan sammenlignes med et kontrolsystem, er OLAF's generaldirektørs pligt til at rapportere til Overvågningsudvalget ved udløbet af en 12-månedersperiode og hver sjette måned derefter⁽¹³⁾.
54. Efter udvalgets mening kan begrebet »en undersøgelses varighed« ikke kun henvise til undersøgelsesernes statistiske varighed, dvs. blot det antal måneder, den varer. Ikke desto mindre er denne statistiske tilgang den fremherskende i OLAF's aktuelle rapporteringssystem til udvalget. OLAF-forordningen kræver, at undersøgelserne gennemføres »uopholdeligt i en periode, som skal stå i et rimeligt forhold til sagens omstændigheder og kompleksitet«. For at sikre, at varigheden står i et rimeligt forhold til sagens kompleksitet, og at undersøgelsen gennemføres uopholdeligt, bør undersøgerne og deres ledelse føre streng kontrol med undersøgelsens livscyklus fra indledningen heraf. Kvaliteten af OLAF's rapporter på undersøgelsens forskellige stadier (herunder »12-månedersrapporter«, »18-månedersrapporter«, »24-månedersrapporter« og efterfølgende rapportering) er afgørende for at sætte udvalget i stand til regelmæssigt at kontrollere undersøgelsesernes fremskridt.

⁽¹⁰⁾ Se »Retningslinjer for undersøgelsesprocedurer for OLAF's personale« (kapitel I, artikel 1-7) vedtaget af OLAF's generaldirektør på grundlag af artikel 17, stk. 8, i OLAF-forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013.

⁽¹¹⁾ Se Overvågningsudvalgets udtalelse nr. 4/2014 om kontrol med varigheden af undersøgelser, der foretages af OLAF (»Control of the duration of investigations conducted by OLAF«), s. 3, og nr. 2/2009 om OLAF's rapporter om undersøgelser, der har varet i mere end ni måneder (»OLAF's Reports of Investigations that have been in progress for more than nine months«).

⁽¹²⁾ Et mål for 2017 for den andel af de igangværende undersøgelser, som varer over 20 måneder, blev angivet som værende under 30 % i forvaltningsplanen for 2017 for Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), s. 5.

⁽¹³⁾ Denne overvågningsmekanisme styrker OLAF's uafhængighed i den korrekte udøvelse af kontorets kompetencer og er af en anden art end de interne kontrolprocedurer, som er fastlagt i artikel 17, stk. 8, i OLAF-forordningen og integreret i retningslinjerne for undersøgelsesprocedurer for OLAF's personale vedtaget af generaldirektøren (herunder ISRU's (kontoret for udvælgelse og gennemgang af undersøgelser) endelige gennemgang af undersøgelserne, artikel 21).

55. Efter udvalgets mening ville det være en stor hjælp for OCM, hvis »Retningslinjerne for undersøgelsesprocedurer for OLAF's personale« påbød udarbejdelse og regelmæssig ajourføring af en undersøgelsesplan for hver indledt undersøgelse. OCM kunne ikke blot bedre kontrollere undersøgelsesernes varighed, men også effektivisere de menneskelige og finansielle ressourcer, der er afsat til undersøgelserne. På denne måde ville obligatoriske undersøgelsesplaner være et effektivt redskab til forvaltning og styring af igangværende undersøgelser.

Udvalgets analyse af 417 rapporter om undersøgelser, der varede mere end 12 måneder

56. Udvalget foretog en analyse af 417 rapporter⁽¹⁴⁾ om OLAF-undersøgelser, der varede mere end 12 måneder (herefter »12-månedersrapporter«), herunder »12-månedersrapporter«, »18-månedersrapporter«, »24-månedersrapporter« og rapporter over undersøgelser, der har været i gang i endnu længere tid. Udvalgets hensigt var at undersøge rapporternes indhold i henhold til lovkravene i artikel 7, stk. 8, i OLAF-forordningen⁽¹⁵⁾ og på grundlag af udvalgets tidligere bemærkninger, nærmere bestemt i udvalgets udtalelse nr. 4/2014 om kontrol med varigheden af undersøgelser, der foretages af OLAF.

57. Udvalget rettede sin analyse mod en vurdering af:

- a. antallet af sager, hvor OLAF's »12-månedersrapporter« indeholdt årsagerne til, at undersøgelserne ikke var blevet afsluttet
- b. antallet af sager, hvor »12-månedersrapporterne« indeholdt afhjælpende foranstaltninger til fremskyndelse af undersøgelserne
- c. antallet af sager, hvor der var sket fremskridt i overensstemmelse med henstillingerne i udvalgets udtalelse nr. 4/2014
- d. antallet af sager, hvor de afhjælpende foranstaltninger angivet af OLAF ikke var i overensstemmelse med de anførte årsager til den manglende afslutning af undersøgelsen.

58. I næsten 25 % af de modtagne rapporter fandt udvalget, at OLAF ikke oplyste væsentlige årsager til, at undersøgelserne ikke var afsluttet inden 12 måneder. I omkring 75 % af rapporterne var de afhjælpende foranstaltninger ikke angivet. I 75 % af rapporterne fandt udvalget, at de afhjælpende foranstaltninger til fremskyndelse af undersøgelsen ikke svarede til de grunde, OLAF angav til den manglende afslutning af undersøgelsen⁽¹⁶⁾. I 70 % af de analyserede rapporter var der ikke sket fremskridt eller kun begrænsede forbedringer, siden udvalgets udtalelse nr. 4/2014 blev afgivet, idet OLAF fortsat kun leverede ringe information til udvalget om de undersøgelser, der varede mere end 12 måneder.

⁽¹⁴⁾ Sendt fra OLAF til Overvågningsudvalget i 2017.

⁽¹⁵⁾ Artikel 7, stk. 8, i OLAF-forordningen er affattet således: »Hvis en undersøgelse ikke kan afsluttes inden 12 måneder, efter at den er indledt, aflægger generaldirektøren ved udløbet af denne 12-måneders periode og hver sjette måned derefter en rapport til Overvågningsudvalget, hvori årsagerne hertil og de planlagte afhjælpende foranstaltninger med henblik på at fremskynde undersøgelsen angives.«

⁽¹⁶⁾ I stedet for at specificere de afhjælpende foranstaltninger, der blev truffet til at fremskynde undersøgelsen gennem dens livscyklus, blev det i nogle af »12-månedersrapporterne« kun anført, hvad sagens aktuelle status var, dvs. om den endelige rapport var blevet sendt til ledelsen til godkendelse, om den endelige rapport var blevet udarbejdet, eller om undersøgelsen fortsat var under sædvanlig gennemførelse. Udvalget fandt også en række sager, hvor OLAF angav, at der ikke var grund til at træffe afhjælpende foranstaltninger, eller at den endelige rapport ville blive vedtaget, eller hvor rapporten kun gav en indikation i sagsakterne af, hvilke opgaver der skulle udføres (herunder oversættelse, arkivering, rekruttering af en undersøger, kontakt til informationskilder osv.).

59. Som følge af situationen som beskrevet i de foregående afsnit gjorde indholdet af disse rapporter efter udvalgets mening det ikke muligt at kontrollere og undersøge årsagerne til den manglende afslutning af undersøgelserne og de påtænkte afhjælpende foranstaltninger til fremskyndelse af dem ⁽¹⁷⁾.
60. Overvågningsudvalget analyserede 417 rapporter om undersøgelser, der varede mere end 12 måneder. Desuden undersøgte udvalget efterfølgende OLAF's rapporter om adskillige undersøgelser, der havde været betragteligt længere end et år. Udvalget sammenlignede de oprindelige »12-månedersrapporter« med efterfølgende rapporter om hver enkelt af disse sager, der var blevet sendt til udvalget af OLAF's generaldirektør hver sjette måned derefter (sager med en varighed af over 12, 18, 24, 30, 36 eller 42 måneder og sager af op til 66 måneders varighed). Udvalget konkluderede, at kvaliteten af de oplysninger, som OLAF sendte på grundlag af artikel 7, stk. 8, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013, ikke blev bedre med tiden for den enkelte sag, og at oplysningerne til tider ikke blev ændret trods den stigende varighed af OLAF's undersøgelser. Overdreven varighed af undersøgelserne vækker bekymring, da det sætter de af undersøgelserne berørte personers grundlæggende rettigheder på spil, samtidig med at de lovbestemte grænser (dvs. risiko for forældelse) også sætter de retlige, administrative, disciplinære og/eller finansielle myndigheders muligheder for at træffe yderligere foranstaltninger på spil.
61. Afslutningsvis bekræfter udvalget sin tidligere bemærkning i aktivitetsrapporten for 2016, nemlig at der er sket fremskridt i OLAF's praksis, for så vidt angår at OLAF's generaldirektør opfylder sine lovbestemte forpligtelser, der udspringer af artikel 7, stk. 8, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013. Som følge heraf kan udvalget ikke forsikre om, at undersøgelserne gennemføres uden afbrydelser eller unødige forsinkelser under hensyntagen til sagens omstændigheder og kompleksitet.
62. Udvalget er ikke blevet gjort bekendt med eksistensen af et internt skriftligt rapporteringssystem, hvor undersøgelserne præsenterer udviklingen i sagen og de instrukser og aktiviteter, der er gennemført og planlægges gennemført, dvs. hvad angår undersøgelsesmaterielle del, herunder en konsekvent tilgang og metodologi, der giver sig udslag i en forpligtelse til at udarbejde og yderligere ajourføre en indledende undersøgelsesplan ⁽¹⁸⁾. OLAF hævder imidlertid, at kontoret systematisk kontrollerer varigheden af undersøgelserne ved hjælp af et system med statistiske rapporter produceret af OLAF's interne elektroniske database (det tidligere sagsbehandlingssystem CMS og det nuværende OLAF Content Management OCM), der viser varigheden af undersøgelserne og fordelingen af arbejdsbyrden.
63. OLAF's direktør A og direktør B, som underskriver rapporterne om undersøgelser, der varer over 12 måneder, oplyste Overvågningsudvalgets ordførere, at de regelmæssigt foretog en detaljeret gennemgang sammen med OLAF's undersøgere af fremskridtene i en given sag og årsagerne til, at den ikke var afsluttet. Udvalget understreger, at rapporterne om undersøgelser, der varer mere end 12 måneder, i videst muligt omfang bør baseres på OLAF's egne forvaltningsforanstaltninger og være led i en omfattende intern overvågningsprocedure. I øjeblikket udarbejdes sådanne rapporter imidlertid udelukkende til udvalget ⁽¹⁹⁾, og deres indhold er yderst begrænset i den forstand, at de hverken er tilstrækkelige for udvalgets overvågningsopgave eller nyttige for OLAF's forvaltning af undersøgelsesmaterielle del.

Konklusioner

64. Efter udvalgets mening er tilstrækkelige rapporter om undersøgelser, der varer mere end 12 måneder, nyttige og effektive redskaber i kontrollen med undersøgelsesmaterielle del, både for udvalget og OLAF's ledelse. Obligatorisk udarbejdelse af en undersøgelsesplan med efterfølgende ajourføring kan også forbedre kvaliteten af OLAF's undersøgelser. Efter udvalgets mening kunne de foreslåede løsninger også afkorte undersøgelsesmaterielle del.

⁽¹⁷⁾ Blandt de 417 »12-månedersrapporter« fremsendt af OLAF til Overvågningsudvalget kan udvalget give syv eksempler på 12-månedersrapporter (for sager, der varer længere end 24 måneder), som den anser for særlig dårlig praksis, og fem eksempler, som i denne sammenhæng kan betragtes som bedre praksis, trods det at de er utilstrækkelige for udvalget med henblik på at vurdere, om sagens varighed stod i et rimeligt forhold til sagens omstændigheder og kompleksitet.

⁽¹⁸⁾ I fire afsluttede sager, hvortil udvalget fik adgang i 2017, havde kun to et indledende planlægningsdokument blandt sagens akter, som kunne betragtes som en »undersøgelsesplan« i henhold til artikel 9, stk. 1, i »Retningslinjer for undersøgelsesprocedurer for OLAF's personale« (dvs. indledende undersøgelse af de oplysninger, der er indsamlet i udvælgelsesprocessen). I det tredje tilfælde forelå der et statusnotat til information eller i forbindelse med sagens overdragelse. Til den fjerde sag var der ikke et sådant dokument.

⁽¹⁹⁾ Forklaringer, som udvalgets medlemmer har fået af direktørerne for OLAF's direktorat A og B under et arbejdsmøde den 14. december 2017, og udvalget har fået af den fungerende generaldirektør for OLAF på et møde den 23. januar 2018.

65. Udvalget opfordrer OLAF til at øge effektiviteten og kvaliteten af rapporterne om undersøgelser, der varer mere end 12 måneder. Allerede i udvalgets udtalelse nr. 4/2014 foreslog udvalget en standardformular til dette formål baseret på OLAF's retlige ramme⁽²⁰⁾. Denne formular blev videreudviklet i samarbejde med OLAF, men indførelsen i OLAF blev indstillet. Formularen omfattede følgende særligt relevante oplysninger: i) detaljeret sagsidentifikation, herunder anslået økonomisk virkning, ii) en detaljeret beskrivelse af sagen, herunder datoen for de indledende oplysninger, iii) den lovgivning, der påstås overtrådt, iv) potentielle sanktioner og hensyn til forældelse, v) operationelle skridt, som er taget hidtil, og resultaterne heraf, vi) operationelle skridt, som endnu ikke er taget, og vii) årsagerne til, at sagen ikke afsluttes, herunder ressourceallokering, beløbet for det operationelle arbejde, samarbejdsproblemer og andre anliggender. Udvalget udtrykker sin vilje til at arbejde sammen med OLAF's generaldirektør og den ansvarlige øverste ledelse om at udvikle et rapporteringssystem, som er tilfredsstillende for begge berørte parter.

VURDERING AF OLAF'S PRIORITETER FOR UNDERSØGELSESPOLITIKKEN OG RETNINGSLINJER FOR UNDERSØGELSENE

Artikel 17, stk. 5, første afsnit, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013

»Generaldirektøren fastsætter hvert år inden for rammerne af den årlige forvaltningsplan prioriteringen af kontorets politik på undersøgelsesområdet og sender inden offentliggørelsen denne til Overvågningsudvalget.«

Artikel 5, stk. 1

»[...] Generaldirektørens beslutning om, hvorvidt der skal indledes en undersøgelse, skal tages under hensyn til, hvad der prioriteres i kontorets politik på undersøgelsesområdet og dets årlige forvaltningsplan [...].«

Artikel 16, stk. 2, Udveksling af synspunkter med institutionerne

»2. Udvekslingen af synspunkter kan vedrøre:

a) de strategiske prioriteringer for kontorets undersøgelsespolitik.«

66. Gennem de seneste år har Overvågningsudvalget ved en række lejligheder taget alvorlige forbehold, især i udtalelse nr. 1/2014 og nr. 3/2015, over for, hvordan OLAF's prioriteter for undersøgelsespolitikken blev fastlagt og gennemført. De fleste af udvalgets konklusioner og henstillinger er fortsat gældende og fortsat ikke blevet efterlevet af OLAF.
67. Udvalget udtrykte også sin holdning til OLAF's prioriteter for undersøgelsespolitikken og gennemførelsen heraf i udvekslingen af synspunkter med institutionerne den 23. november 2017. Udvalget understregede, at OLAF's prioriteter af undersøgelsespolitikken primært var rettet mod sektorer under OLAF's direktorat B (undersøgelser II), herunder told, udgifter til EU's strukturfonde, landbrugspolitikken og midler til udvikling af landdistrikterne, på bekostning af andre udgifts- og indtægtsområder.
68. OLAF's udkast til prioriteter for undersøgelsespolitikken for 2018 følger en tilgang, der i høj grad ligner tilgangen de foregående år. Udkastet til prioriteter for undersøgelsespolitikken er rettet mod følgende områder:
1. sager om projekter vedrørende transport- og infrastrukturnet, især offentlige indkøbsprocedurer
 2. sager vedrørende: i) projekter (med-)finansieret af Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Fond for Regional Udvikling, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og førtiltrædelsesbistand, hvori medlemsstaternes og kandidatlandenes bidrag kan være utilstrækkelige, eller ii) projekter med grænseoverskridende elementer
 3. sager med angivelse af mulige overtrædelser af regler om oprindelse eller tarifiering i både præferencehandelsordninger og andre ordninger end præferencehandelsordninger og værdiansættelsesrelateret svig med henblik på unddragelse af betaling af bundne toldsatser, herunder tarifieringsforanstaltninger, der er led i EU's handelsbeskyttelsespolitik
 4. sager om smugling af tobaksvarer, alkohol og forfalskede lægemidler ind i EU og ulovlig fremstilling af tobak
 5. sager vedrørende humanitær bistand og udviklingsbistand og anden støtte til migranter og flygtninge.

⁽²⁰⁾ Se bilag 2 til udvalgets udtalelse nr. 4/2014 »Control of the duration of investigations conducted by the European Anti-Fraud Office«. Standardformularen kan let tilpasses til indholdet af artikel 7, stk. 8, i OLAF-forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013.

69. Udvalget har allerede udtrykt bekymring over, at kun 30 % af de sager, som OLAF gennemførte, var i overensstemmelse med ovennævnte prioriteter for gennemførelsespolitikken, trods det at direktorat B både har det største antal undersøgere og det største antal åbne sager.
70. Udvalget blev oplyst om, at den lave procentdel af åbne sager, der falder inden for prioriteterne for gennemførelsespolitikken (30 %), skyldes kvaliteten af de oplysninger, som OLAF modtog, hvilket begrænsede det omfang, hvori der kunne fastslås en tilstrækkelig mistanke. På udvalgets plenarmøde den 14. februar 2018 bekræftede OLAF tallene og påpegede, at prioriteterne for gennemførelsespolitikken kun blev taget i betragtning ved indledningen af sager, når andre krav ifølge artikel 5 i OLAF-forordningen var opfyldt.
71. Derudover lader OLAF's prioriteter for gennemførelsespolitikken til at være fastlagt ved hjælp af input fra interessenter, herunder bidrag fra Kommissionens netværk til forebyggelse og afsløring af svig, Den Europæiske Revisionsrets beretninger, Europa-Parlamentets beslutninger og Kommissionens rapporter om beskyttelse af EU's finansielle interesser.
72. Udvalget vil imidlertid gerne fremhæve de bemærkninger, der er afgivet af repræsentanter for Kommissionens netværk til forebyggelse og afsløring af svig, som sætter spørgsmålstejn ved OLAF's tilgang. OLAF's beslutninger om at indlede en undersøgelse var tilsyneladende primært »efterspørgselsstyrede« og truffet fra sag til sag.
73. Derfor falder ca. 70 % af OLAF's undersøgelser ikke ind under kontorets prioriteter for gennemførelsespolitikken. Udvalget har bedt OLAF fremsende flere oplysninger om de undersøgelser, der udgjorde de resterende 70 %, og grundene til at træffe disse beslutninger.
74. Udvalget har draget den konklusion, at der er brug for mere radikale ændringer i OLAF's tilgang til sine prioriteter for gennemførelsespolitikken for at sikre, at de fastlægges og gennemføres korrekt. Det drejer sig først og fremmest om at bruge kriterier til at fastsætte prioriteterne for gennemførelsespolitikken, som bygger på et realistisk billede af OLAF's beføjelser og ressourcer.
75. Derudover har OLAF privilegerede vilkår og evner til at være proaktiv på dette område takket være to hovedaspekter:
- generaldirektørens beføjelser til at indlede undersøgelser på eget initiativ (artikel 5, stk. 1 og 2, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013) og
 - den let tilgængelige støtte fra EU-institutionerne og Kommissionens afdelinger, især generaldirektoraterne, til identificering af de primære risikoområder og udgiftsprioriteter, herunder den flerårige finansielle ramme.
76. For at OLAF kan handle på effektiv, proaktiv vis, har det brug for mere end blot en bred oversigt over oprindelsen til svig, korruption og uregelmæssigheder, der berører EU's finansielle interesser. OLAF ville især have gavn af et internt organ, der er specialiseret i identificering og analyse af, hvilke områder der rummer den største risiko og de alvorligste konsekvenser for EU's midler.
77. OLAF's budget- og personaleressourcer er centrale faktorer for den korrekte gennemførelse af prioriteterne for gennemførelsespolitikken. Derfor ville det også være nyttigt med input fra begge undersøgelsesdirektorater (A og B) på dette område.
78. Udvalget vil gerne styrke dialogen med OLAF om disse strategiske og praktiske spørgsmål. Udvalget og OLAF har derfor aftalt, at direktørerne for undersøgelserne (dvs. de ansvarlige direktører i direktorat A og B) deltager i udvalgets plenarmøder og forelægger deres analyse af disse anliggender. Som referencepunkt kan man anvende antallet af gennemførte undersøgelser som anført i OLAF's årlige aktivitetsrapporter for 2015, 2016 og 2017.

KONTROL MED TILFÆLDE, HVOR OLAF'S HENSTILLINGER IKKE ER BLEVET FULGT

Artikel 17, stk. 5, tredje afsnit, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013

»Generaldirektøren underretter regelmæssigt Overvågningsudvalget om:

- tilfælde, hvor generaldirektørens henstillinger ikke er blevet fulgt
- tilfælde, hvor der er fremsendt oplysninger til medlemsstaternes retsmyndigheder«.

79. Når OLAF's undersøgelse er afsluttet, bør den endelige rapport med sagens kendsgerninger (med dokumentation og en fuldstændig liste over det, der er registreret i sagsakten) og eventuelle henstillinger fra OLAF's generaldirektør sendes til medlemsstaternes kompetente myndigheder eller EU's institutioner og organer med ansvar for efterfølgende handlinger.
80. Der er fire typer henstillinger, som OLAF's generaldirektør kan fremsætte, når undersøgelsen er afsluttet: i) **administrative** (bedragerisikring af kontrakter, tilskudsaftaler, lovgivning og administrativ praksis), ii) **finansielle** (opkrævning af uretmæssigt udbetalte beløb), iii) **juridiske** (nationale myndigheders strafferetlige procedurer) og iv) **disciplinære** (disciplinære procedurer i EU's institutioner, agenturer og organer).
81. I henhold til artikel 17, stk. 5, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 skal OLAF's generaldirektør regelmæssigt underrette Overvågningsudvalget om tilfælde, hvor generaldirektørens henstillinger ikke er blevet fulgt. Generaldirektøren opfyldte sin pligt til at underrette Overvågningsudvalget om tilfælde, hvor generaldirektørens henstillinger ikke er blevet fulgt. Dette skete ved fremsendelse af et notat stilet til formanden for udvalget den 4. september 2017. Et bilag til notatet indeholdt de svar, som OLAF modtog fra de berørte myndigheder fra den 1. marts 2016 til den 28. februar 2017, på henstillinger udstedt siden 1. oktober 2013. Denne periode fulgte den foregående rapporteringsperiode (1. marts 2015 til 29. februar 2016) uden ophold.
82. Oplysningerne om opfølgningen på OLAF's henstillinger blev givet i form af et oversigtsdiagram, som omfattede: i) OLAF-sagsnummeret, ii) datoen for udstedelse af henstillingen, iii) modtagerens identitet, iv) et kort sammendrag af henstillingen, v) datoen for svaret vedrørende den manglende efterlevelse, vi) den berørte myndigheds begrundelse og vii) i visse tilfælde OLAF's kommentarer med yderligere klarlægning.
83. Omfanget af de oplysninger, udvalget modtog, gjorde det ikke muligt at foretage en tilbundsående undersøgelse af de årsager, der blev angivet af de nationale myndigheder, til den manglende efterlevelse af OLAF's henstillinger. De ovennævnte dokumenter viste imidlertid, at der var 22 henstillinger fra OLAF, der ikke var blevet efterlevet af de berørte myndigheder i den pågældende periode.

På grundlag af oplysningerne i de 22 sager nåede udvalget frem til de resultater og konklusioner, der er angivet i de følgende afsnit:

84. Den primære grund til ikke at efterleve OLAF's henstillinger var, at de nationale myndigheders efterfølgende sagsbehandling førte til andre resultater. Når det er sagt, var der også sager, hvor de berørte myndigheder var EU-organer.
85. I visse tilfælde var årsagerne udtrykkeligt angivet som »manglende bevis« eller »utilstrækkeligt bevis« (de fleste modtagere af OLAF's henstillinger var nationale anklagemyndigheder og i et enkelt tilfælde en EU-myndighed).

I flere sager konkluderede den berørte nationale myndighed gentagne gange, at det ikke i sagen var bevist, at modtageren havde en direkte »skyld«. I mindst to andre sager kunne de nationale myndigheder (i samme medlemsstat) ikke identificere nogen, der var personligt ansvarlig for overtrædelserne. Nogle af årsagerne giver anledning til yderligere spørgsmål om kvaliteten af den nationale gennemførelse af EU-retlige bestemmelser om beskyttelse af EU's finansielle interesser⁽²¹⁾. Disse resultater kræver yderligere analyse hos både OLAF og udvalget.

86. OLAF rapporterede til udvalgets ordfører, at der har været situationer, hvor myndighederne i en medlemsstat har afvist sager på grund af manglende beviser som følge af mistede eller ødelagte dokumenter, som OLAF indledningsvis havde fundet, men ikke sikret, og som siden ikke blev fundet ved f.eks. en husransagning foretaget af nationale myndigheder. Dette belyser også hullerne i anvendelsen af nationale proceduremæssige regler i samspil med forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013, som kræver, at beviser skal sikres i de allerførste stadier af sagsbehandlingen, og at deres antagelighed skal sikres i de senere stadier eller i efterfølgende sagsbehandling, herunder i en straffesag. Udvalget konkluderer, at kun tidligt og tæt samarbejde med de nationale myndigheder kan forebygge mistede beviser på grund af konkret ødelæggelse eller manglende antagelighed på grund af proceduremæssige formaliteter.

⁽²¹⁾ Primært konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser og protokollerne dertil.

87. Andre grunde anført af de berørte myndigheder var f.eks. »manglende territorial jurisdiktion« eller »skadevirkning lavere end tærsklen for en strafferetlig forseelse«. Der var kun én sag, hvori grundene til ikke at efterleve OLAF's henstillinger slet ikke blev anført.
88. Udvalget anmodede om yderligere oplysninger om sager vedrørende projekter, der blev gennemført uden for EU, hvori OLAF udstedte henstillinger til en EU-myndighed om at tilbagesøge EU-midler og/eller pålægge en økonomisk sanktion. I visse tilfælde begrundede den pågældende EU-myndighed sin manglende efterlevelse af OLAF's henstillinger med, at kontoret manglede retsgrundlaget for at iværksætte administrative sanktioner. Dette affødte spørgsmål om, i hvilket omfang OLAF var blevet tilstrækkeligt oplyst om relevant EU-lovgivning og international lovgivning. Efter at have analyseret dokumenterne vedrørende alle de omhandlede sager finder udvalget, at det er vigtigt på grund af i) kompleksiteten i forholdet til andre internationale partnere og ii) det specifikke miljø på områder med en høj risiko for uretmæssig tilegnelse af midler, at OLAF foretager en retlig analyse og kontrollerer, om der er retsgrundlag for at iværksætte sanktioner og tilbagesøge midler, før det udsteder henstillinger, især i tilfælde med finansieringsinstrumenter til eksterne aktioner.
89. Efter at have undersøgt alle de berørte myndigheders begrundelser konkluderer udvalget, at samarbejdet med både de berørte nationale myndigheder og EU-myndigheder er afgørende og skal foregå med afsæt i OLAF's undersøgelser. Samarbejde og samordning mellem OLAF og de berørte myndigheder er den bedste måde at sikre beviser på, sikre bevisernes antagelighed og undgå forskellige fortolkninger af national ret og EU-retten. Udvalget støtter derfor alle lovgivningsmæssige ændringer af såvel national ret som EU-retten (primært forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013) for at få fastlagt en pligt til samarbejde og samordning mellem nationale myndigheder, OLAF og eventuelt andre EU-myndigheder, der er involveret i undersøgelse af svig og uregelmæssigheder.
90. Udvalget finder, at evalueringen af virkningen af OLAF's undersøgelser ved hjælp af analyser af henstillingerne, som kontoret udsteder til de berørte myndigheder, og myndighedernes svar er særlig vigtig for fastsættelsen af effektive procedurer både i og uden for kontoret. Udvalget har gentagne gange udtrykt sin utilfredshed med fjernelsen af den forudgående kontrolmekanisme fra forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 og fastholder sin holdning om, at hvis udvalget skal kunne varetage sit ansvarsområde, har det brug for at få flere oplysninger stillet til rådighed. Som absolut minimum bør undersøgelsesrapporterne, der er sendt til de berørte myndigheder, og disse myndigheders svar automatisk sendes til udvalget, så det kan foretage en løbende analyse og indhente forklaringer fra såvel de berørte myndigheder som OLAF. På denne måde vil udvalget kunne hjælpe med at forbedre virkningen af OLAF's undersøgelser og hjælpe med at sikre bevisernes antagelighed.

DET EUROPÆISKE KONTOR FOR BEKÆMPELSE AF SVIG OG DEN EUROPÆISKE ANKLAGEMYNDIGHED

91. Den nuværende sammensætning af OLAF-Overvågningsudvalget tiltrådte i januar 2017. Siden udnævnelsen har udvalget i særlig grad rettet sin opmærksomhed mod processen med at oprette Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO) i henhold til Rådets forordning (EU) 2017/1939, som blev vedtaget den 12. oktober 2017 efter Europa-Parlamentets godkendelse.
92. I sin udtalelse nr. 2/2017 af 28. september 2017, Ledsagedokument til Kommissionens evalueringsrapport om gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013, afsatte udvalget et kapitel (kapitel VI) til den virkning, som oprettelsen af EPPO vil få for OLAF's mandat, herunder de budgetmæssige konsekvenser. Siden deltog udvalget den 23. november 2017 i den årlige udveksling af synspunkter med institutionerne⁽²²⁾ og behandlede to af hovedemnerne for det fremtidige forhold mellem OLAF og EPPO, nemlig i) overførsel af oplysninger fra OLAF til EPPO og ii) den støtte og komplementaritet, som OLAF skal give EPPO i fornødent omfang (artikel 24 og 101 i EPPO-forordningen).
93. Udvalget er parat til at meddele Kommissionen og andre institutioner sine synspunkter i betragtning af den virkning, som gennemførelsen af EPPO-forordningen kan få ikke blot for forvaltningen af OLAF, men også for gennemførelsen af kontorets undersøgelsesfunktion og for Overvågningsudvalgets kontrolfunktion.

⁽²²⁾ Artikel 16, »Udveksling af synspunkter med institutionerne«, i OLAF-forordningen.

94. I sin udtalelse nr. 2/2017, Ledsagedokument til Kommissionens evalueringsrapport om gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013, identificerede udvalget nogle af de primære udfordringer, som OLAF får som et forvaltningsorgan, der skal supplere og støtte EPPO's arbejde, især på følgende områder:

»Underretning uden unødigt forsinkelse af EPPO om enhver strafbar adfærd, i forhold til hvilken den kan udøve sin kompetence i henhold til artikel 22 og artikel 25, stk. 2 og 3, i EPPO-forordningen (23).«

95. Da OLAF ikke har hjemmel til at indlede parallelle administrative undersøgelser af de samme omstændigheder, som EPPO bruger som grundlag for en strafferetlig undersøgelse, bliver det af grundlæggende betydning for OLAF at bringe indholdet af denne forpligtelse i overensstemmelse med sine regler og sin politik for indledning/afvisning og overdragelse af sager.

I denne forbindelse bliver der brug for bestemmelser om udveksling af information mellem OLAF og EPPO forud for indledningen og under gennemførelse af en undersøgelse, som potentielt på et senere tidspunkt kunne falde ind under den andens ansvarsområde. Dette vil også kræve specifikke regler for et effektivt system til kommunikation mellem OLAF og EPPO for at garantere, at der ikke sker overlapning af deres arbejde, og at mandatet ifølge artikel 101, stk. 2, i EPPO-forordningen opfyldes. Bestemmelserne om den type oplysninger, som OLAF skal tilvejebringe til Overvågningsudvalget, skal i fornødent omfang tilpasses.

96. Reglerne om indledning, suspension og afbrydelse af administrative undersøgelser kræver klarlægning i den kommende reform af OLAF-forordningen. Disse regler skal tage højde for overførslen af oplysninger fra OLAF til Overvågningsudvalget i betragtning af udvalgets specifikke rolle i styrkelsen af OLAF's uafhængighed i den korrekte udøvelse af kontorets kompetencer.

Overvågningsudvalget mener, at dets bidrag kan hjælpe med at klare vanskeligheder, som måtte opstå mellem OLAF og den nyetablerede EPPO, efterhånden som de udvikler deres indbyrdes forhold.

Gennemførelse af administrative undersøgelser på EPPO's anmodning

97. Udvalget bemærkede, at der i ca. 50 % af tilfældene ikke blev fulgt op på de endelige rapporter og henstillinger, som OLAF fremsendte til medlemsstaternes retsmyndigheder. Ud fra Overvågningsudvalgets erfaring med overvågning var der forskellige grunde til dette, f.eks.: i) handlinger, der påstås begået, men ikke anses for at være strafbare, ii) omstændigheder, der ikke støttes på beviser eller støttes på utilstrækkelige beviser, og iii) omstændigheder, der er forældede.
98. Dette gør det så meget desto mere nødvendigt at inddrage bestemmelser i reformen af OLAF-forordningen om nedsættelse af eksperthold til at foretage nationale kontroller af bevisindsamling og retlig opfølgning. OLAF skal levere bistand af høj kvalitet til EPPO i overensstemmelse med de nationale regler om bevisernes antagelighed, herunder overholdelsen af grundlæggende rettigheder og processuelle garantier.
99. Udvalget har over for kommissær Günther Oettinger udtrykt sin vilje til at deltage i de forberedende møder om udviklingen i det kommende indbyrdes forhold mellem OLAF og EPPO, hvis det er nødvendigt.

Levering til EPPO af oplysninger, kriminaltekniske analyser, ekspertise og operationel støtte

100. Udvalget oplyste, at ændringen af OLAF-forordningen bliver en anledning til at modernisere OLAF's undersøgelsesmæssige beføjelser for at gøre kontoret fuldt operationelt henset til EPPO's behov. Dette vil især være relevant for de undersøgelsesmæssige foranstaltninger, som OLAF vil være berettiget til at træffe, samtidig med at det opfylder de samme processuelle garantier, der gives for EPPO, så man undgår mangler i kommende strafferetssager ved de nationale domstole. Yderligere spørgsmål, der kræver behandling som led i reformen af OLAF-forordningen, omfatter adgang til information om pengeoverførsler i overensstemmelse med national ret og fremme af tæt samarbejde med finansielle efterretningsenheder.

(23) Artikel 24, stk. 1, i Rådets forordning (EU) 2017/1939 af 12. oktober 2017 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed (»EPPO«) (EUT L 283 af 31.10.2017, s. 1).

OVERVÅGNINGSUDVALGETS FORVALTNING**Møder med EU's institutioner, organer og andre agenturer**

101. Udvalget bidrog aktivt til udveksling af synspunkter med institutionerne i henhold til artikel 16 i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013. Det afholdt endvidere regelmæssige møder med og ydede ekspertbistand til: i) kommissæren med ansvar for OLAF, ii) Europa-Parlamentets Budgetkontroludvalg, iii) Rådets arbejdsgruppe om bekæmpelse af svig og iv) Den Europæiske Revisionsret.

Arbejdsmetoder og gennemsigtighed

102. I 2017 afholdt Overvågningsudvalget 10 plenarmøder. Formanden, ordførerne og medarbejderne i udvalgets sekretariat afholdt også regelmæssigt møder for at drøfte konkrete spørgsmål. For hvert større emne, som Overvågningsudvalget behandlede, udnævnte det en ordfører. Ordførerne samarbejdede med sekretariatet om udarbejdelsen af udkast til rapporter, udtalelser og dokumenter til drøftelse på plenarmøderne. De mødtes også med OLAF's ledelse og personale som led i udarbejdelsen af udvalgets udtalelser og rapporter. Udvalgets udtalelser blev altid drøftet indgående med OLAF, før de blev udsendt.
103. For at sikre den størst mulige gennemsigtighed i sit arbejde offentliggjorde udvalget ikke-fortrolige dokumenter af offentlig interesse på sit interinstitutionelle websted: <http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/>

OLAF-Overvågningsudvalgets sekretariat

104. Overvågningsudvalgets sekretariat består af advokater og assistenter, der sikrer den daglige overvågning af OLAF's undersøgelsesaktiviteter og bistår udvalgsmedlemmerne i udførelsen af deres opgaver.
105. Sekretariatet har til opgave at bidrage til en effektiv udførelse af de opgaver, som Overvågningsudvalget har fået overdraget med henblik på at styrke OLAF's uafhængighed, navnlig med hensyn til udvalgets overvågningsfunktion. Sekretariatet er endvidere ansvarligt for at give udvalgets medlemmer juridisk rådgivning. I 2017 havde sekretariatet otte stillinger fordelt på fem administratorer (advokater), to assistenter og en kontraktansat. Imidlertid var der tre ubesatte stillinger (to assistenter og en advokat), hvilket underminerede sekretariatets kapacitet til at yde støtte.
106. Efter en ændring af forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013⁽²⁴⁾ varetages udvalgets sekretariatsopgaver nu direkte af Europa-Kommissionen i tæt samarbejde med Overvågningsudvalget. Sekretariatet arbejder uafhængigt af OLAF efter instrukser fra udvalget. Til dette formål refererer sekretariatet administrativt til Kommissionens lønkontor (PMO). Her et år efter flytningen til PMO må man sige, at resultaterne af denne ændring ikke levede op til udvalgets forventninger. Udvalget har meddelt Europa-Kommissionen, at der må findes et mere velegnet sted til udvalgets sekretariat. Denne ændring vil sætte Europa-Kommissionen og udvalget i stand til at overveje alle muligheder for den bedste placering af sekretariatet, herunder genovervejelse af den oprindelige mulighed, nemlig at flytte sekretariatet tilbage til OLAF, men på andre vilkår.

⁽²⁴⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2016/2030 af 26. oktober 2016 om ændring af forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 for så vidt angår sekretariatet for Overvågningsudvalget for Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF). Forordningen trådte i kraft den 1. januar 2017 (EUT L 317 af 23.11.2016, s. 1).

107. I henhold til Forretningsorden for OLAF-Overvågningsudvalget ⁽²⁵⁾ og OLAF-forordningen (EU, Euratom) nr. 883/2013 må sekretariatet kun modtage instrukser fra udvalget ⁽²⁶⁾. Kommissionen er den ansvarlige EU-institution, der leverer budgettet og andre ressourcer, som udvalget og sekretariatet har brug for til varetagelsen af deres mandat.

Budgetmæssige aspekter

108. Udvalgets budget for dette rapporteringsår var 200 000 EUR, og gennemførelsesgraden var 99,63 %. Den udgiftsansvarlige anvisningsberettigede, som er bemyndiget ved subdelegation, er PMO.

⁽²⁵⁾ Se artikel 11 i Forretningsorden for OLAF-Overvågningsudvalget, som er offentliggjort i EUT L 308 af 24.11.2011, s. 114.

⁽²⁶⁾ OLAF-forordningens artikel 15, stk. 8, har følgende ordlyd: »Dets [Overvågningsudvalgets] sekretariatsopgaver varetages af Kommissionen, uafhængigt af kontoret og i tæt samarbejde med Overvågningsudvalget. Inden der udpeges personale til sekretariatet, høres Overvågningsudvalget, og dets synspunkter tages i betragtning. Sekretariatet handler efter Overvågningsudvalgets instrukser og uafhængigt af Kommissionen. Med forbehold af Kommissionens kontrol med Overvågningsudvalgets og dets sekretariats budget afstår Kommissionen fra at gribe ind i udvalgets overvågningsfunktioner.«