

De Europæiske Fællesskabers Tidende

ISSN 0378-7001

C 360

43. årgang

14. december 2000

Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

Informationsnummer

Indhold

Side

I *Meddelelser*

Kommissionen

OLAF-Overvågningsudvalget

2000/C 360/01

Aktivitetsrapport juli 1999-juli 2000 1

I

(Meddelelser)

KOMMISSIONEN

OLAF-Overvågningsudvalget

AKTIVITETSRAPPORT

juli 1999–juli 2000

(2000/C 360/01)

OLAF-Overvågningsudvalgets medlemmer**Mireille DELMAS-MARTY**

Formand

Professor ved Université Panthéon-Sorbonne (Paris I)

Edmondo BRUTI-LIBERATI

Stedfortræder for den offentlige anklager ved appelretten i Milano

José Narciso DA CUNHA RODRIGUES

Den Portugisiske Republiks offentlige anklager

Raymond KENDALL

Interpols generalsekretær

Harald NOACK

Statssekretær i Nordrhein-Westfalens regering

INDHOLD

	<i>Side</i>
INDLEDNING	5
KAPITEL I — ETABLERING AF DE NYE STRUKTURER	6
A. Etablering af Overvågningsudvalget	6
1. Forretningsorden	6
2. Sekretariatet	7
B. Ledsageforanstaltninger ved overgangen fra UCLAF til OLAF	8
1. Den operationelle struktur	8
2. Udnævnelse af direktøren	9
C. Tilrettelæggelsen af forbindelserne mellem Overvågningsudvalget og OLAF	9
1. Informationskilder	9
2. Vurdering	10
KAPITEL II — INDLEDENDE STATUSOPGØRELSE	12
A. OLAF's uafhængighed i forvaltnings- og budgetanliggender	12
B. Funktionel uafhængighed (undersøgelsesarbejdet)	13
C. Organisatorisk uafhængighed (interinstitutionelle forbindelser)	14
1. Konteksten	14
2. OLAF's interinstitutionelle status	16
3. Vanskeligheder i forbindelse med de interinstitutionelle forbindelser	17
4. OLAF's deltagelse i de interinstitutionelle drøftelser om beskyttelse af EF's finansielle interesser ..	18
D. Overholdelse af tavshedspligten og beskyttelse af oplysninger	19
1. Teksterne	19
2. Anvendelse af teksterne i praksis	20
KAPITEL III — STRUKTURBETINGEDE BEGRÆNSNINGER OG MULIGE FORBEDRINGER	20
A. Begrænsninger, der udspringer af usikkerhedsmomenterne omkring OLAF's status	21
1. Den administrative struktur (P1)	21
2. OLAF's dobbelte mission (P2)	22
3. Usikkerhedsmomenter, der udspringer af OLAF's interinstitutionelle beføjelser (P3)	22

B. Begrænsninger, der udspringer af OLAF's aktiviteter	23
1. Begrænsninger, der udspringer af undersøgelsesernes interne tilrettelæggelse (P4)	24
2. Begrænsninger, der udspringer af de institutionelle rammer (P5)	24
KONKLUSION	25
BILAG	
Bilag I — Mødekalender for Overvågningsudvalget	26
Bilag II — Liste over Overvågningsudvalgets udtalelser og rapporter	27
Bilag III — Udtalelse nr. 5/99 af 17. december 1999 om konsekvenserne af en eventuel implementering af <i>Corpus Juris</i>	28
Bilag IV — Udtalelse nr. 2/00 af 16. maj 1999 om institutionernes initiativer vedrørende OLAF's fremtid	30
Bilag V — Rapport nr. 1/99 af 7. oktober 1999 om EU's institutioners, organers og agenturers gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999	33

INDLEDNING

Indkøringsfasen for Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) er endnu ikke afsluttet. Visse opgaver som f.eks. ansættelse af nyt personale er tidskrævende, og budgetmyndigheden har valgt at sprede dem over to år. Andre opgaver er ikke tilendebragt, fordi de kræver omstændelige procedurer. Navnlig bemærkes det, at direktøren først tiltrådte sin stilling den 1. marts 2000, og at en reform af OLAF's operationelle strukturer derfor fortsat overvejes, ligesom det overordnede personale endnu ikke er på plads. Hensigten er at styrke kontorets uafhængighed via decentrale ledelsesprocedurer, men en formel definition af disse procedurer lader vente på sig, hvilket også bidrager til at forsinke etableringen af de nye strukturer.

Overvågningsudvalget må umiddelbart gøre de politiske instanser opmærksom på, at den mekanisme, som de definerede inden for fire måneder, nemlig fra januar til maj 1999, endnu ikke er definitivt oprettet over et år efter, at forordning (EF) nr. 1073/1999⁽¹⁾ af 25. maj 1999 (herefter »forordningen«) blev vedtaget (ved Parlamentets og Rådets fælles beslutningsprocedur), jf. afgørelsen af 28. april 1999 (»afgørelsen«).

Årsagen må findes i den politiske kontekst, der resulterede i oprettelsen af OLAF, og for at rette op på situationen har man oprettet Overvågningsudvalget, hvis struktur og virke beskrives i denne rapport.

Oprettelsen af OLAF var et udtryk for de politiske instansers vilje til at ændre den enhed, der bekæmpede svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Fællesskabets finansielle interesser, og disse ændringer berørte ikke blot enhedens arbejdsområde, men først og fremmest dens karakter, idet målsætningen var at sikre det nye kontors operationelle uafhængighed. Den form, Kommissionen foreslog til at begynde med, var et nyt, fuldstændig uafhængigt interinstitutionelt organ. Denne løsningsmodel blev hverken accepteret af Parlamentet eller af Rådet, hovedsagelig fordi den ville have frataget det nye organ alle Kommissionens kontrol- og undersøgelsesbeføjelser i hele den periode, som var nødvendig for at overføre disse beføjelser til dette nye organ.

Den løsningsmodel, som til sidst blev vedtaget i forordningen, gjorde det muligt at undgå en sådan afbrydelse af den operationelle aktivitet: OLAF kan, fordi det formelt udgør en del af Kommissionen, udøve dennes beføjelser, men det drager fordel af den budgetmæssige og administrative autonomi, som er nødvendig for dets operationelle uafhængighed.

Ligeledes for at undgå enhver afbrydelse vedtog Kommissionen straks fra forordningens ikrafttrædelse at stille hele OLAF's personale til rådighed for OLAF og pålagde OLAF's direktør at udføre hvervet som OLAF's direktør, indtil indehaveren af stillingen, der skulle udnævnes efter proceduren i forordningen, tiltrådte stillingen. Men i praksis blev ikke blot OLAF's personale overført til OLAF, men ligeledes OLAF's strukturer og metoder.

Kun hvad angår budgetoverslag blev forbindelserne mellem Kommissionen og OLAF fra starten etableret i overensstemmelse med de i lovgivningen fastsatte principper, efter at Overvågningsudvalgets udtalelser havde skabt klarhed over situationen. Til gengæld blev forbindelserne mellem OLAF's tjenestegrene og Kommissionens tjenestegrene i denne periode næsten ikke tilpasset den nye situation, hvor der var indført autonomi, og de principper, som var styrende for disse forbindelser mellem Kommissionens enkelte tjenestegrene, forblev de samme, navnlig med hensyn til personale- og budgetforvaltning, hvilket fremkaldte en række misforståelser, vanskeligheder og forsinkelser.

Overvågningsudvalget blev oprettet ved den samme forordning netop for at styrke og garantere OLAF's uafhængighed: »kontoret skal være uafhængigt ved udførelsen af sine opgaver; for at styrke denne uafhængighed er kontoret underlagt regelmæssig kontrol af sin undersøgelsesfunktion gennem et overvågningsudvalg bestående af uafhængige eksterne personer, som er særligt kvalificerede på kontorets kompetenceområde; dette udvalg skal ligeledes bistå kontorets direktør med at løse dennes opgaver« (betragtning 17). I forlængelse af denne betragtning fastslår forordningen: »Overvågningsudvalget styrker kontorets uafhængighed ved hjælp af regelmæssig kontrol af udøvelsen af undersøgelsesfunktionen. Overvågningsudvalget afgiver på anmodning af direktøren eller på eget initiativ udtalelser til direktøren om kontorets virksomhed, uden dog at gribe ind i de igangværende undersøgelses forløb« (artikel 11, stk. 1).

Endvidere fastslår artikel 11, stk. 8, at »Overvågningsudvalget afgiver mindst en aktivitetsrapport pr. år, som det sender til institutionerne.« Denne første aktivitetsrapport fra Overvågningsudvalget, som redegør for udvalgets udførelse af sine opgaver, har også til formål at skabe opmærksomhed omkring de vanskeligheder, der er opstået.

⁽¹⁾ Det drejer sig om forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999. Af praktiske årsager vil der kun blive henvist til forordning (EF) nr. 1073/1999 i denne rapport.

Rapporten præsenterer det arbejde, som udvalget har udført på de vilkår, der er fastsat i forordningen, dvs. i løbet af 11 møder (ifølge forordningen afholder udvalget mindst ti møder om året). Rapporten er udarbejdet på grundlag af de protokoller, der er udarbejdet i forbindelse med hvert enkelt møde. Bortset fra den tid, der er afsat til i samarbejde med sekretariatet at forberede møderne og til opfølgning heraf, har udvalgets medlemmer faktisk i hovedsagen samlet kræfterne om de månedlige møder. Det understreges, at udvalget består af »fem uafhængige eksterne personer, som i deres respektive hjemlande opfylder betingelserne for at indtage høje embeder inden for de områder, der vedrører kontorets virksomhed« (artikel 11, stk. 2), og at disse fem personer på ingen måde er frigjort fra de hverv, der påhviler dem i deres respektive hjemlande.

I løbet af dette første år i overgangsfasen fra UCLAF til OLAF har Overvågningsudvalget stort set koncentreret sig om *etableringen af de nye strukturer* (kapitel I). Derfor redegør rapporten for Overvågningsudvalgets overvejelser vedrørende kontorets organisation og virksomhed. Hvad angår kontrollen med de operationelle aktiviteter har udvalget til gengæld været nødsaget til at tage højde for de belastninger og forhindringer, som skyldes de gamle UCLAF-strukturers manglende tilpasning til OLAF's nye opgaver. I lyset af disse overgangsvanskeligheder er der gjort *førstegangsstatus* ud fra de mål, der er opstillet i forordningen (kapitel II). Endelig forsøger rapporten at sætte sig ud over de konjunkturbestemte vanskeligheder for at indkredse *de begrænsninger, der er afledt af de nye strukturer*, og fremsætte forslag til forbedringer.

KAPITEL I

ETABLERING AF DE NYE STRUKTURER

Indledningsvis omtales oprettelsen af Overvågningsudvalget (A), derefter ledsageforanstaltningerne ved overgangen fra UCLAF til OLAF (B) og endelig tilrettelæggelsen af forbindelserne mellem Overvågningsudvalget og OLAF (C).

A. ETABLERING AF OVERVÅGNINGSUDVALGET

Endnu inden udvalgets medlemmer, der blev udnævnt af Parlamentet, Rådet og Kommissionen efter fælles overenskomst, officielt tiltrådte deres stilling den 1. august 1999, mødtes de i Bruxelles den 12. og 13. juli 1999 med henblik på en indledende drøftelse (i nærværelse af de tre institutioners repræsentanter) om udvalgets kommissorium og prioriteter, om arbejdsmetoder og om de praktiske forudsætninger for dets uafhængighed. Fra dette møde blev det understreget, at

udvalgets kommissorium ikke var at fungere som et kollegium, der griber ind i kontorets forvaltning, men at det i henhold til den ovennævnte artikel 11 bestod i at styrke kontorets uafhængighed ved hjælp af regelmæssig og principielt *efterfølgende* kontrol med undersøgelsesfunktionen. Efter på de første møder at have foretaget en indledende evaluering af OLAF's virksomhed og metoder definerede udvalget sine egne arbejdsmetoder ved at fastlægge en månedlig rytme for sine møder, ved at fastholde metoden med ordførere til forberedelse af dossiererne og ved dernæst — således som fastsat i forordning (EF) nr. 1073/1999 — at fastsætte sin forretningsorden. Sideløbende rekrutterede udvalget medarbejdere til sekretariatet.

1. Forretningsorden

Denne forretningsorden, der blev vedtaget den 17. november 1999 og offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 15. februar 2000⁽¹⁾, ordner, samler og præciserer bestemmelserne i Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 på grundlag af en analyse af OLAF's nuværende funktionsmåde og en overvejelse vedrørende de ændringer i strukturer og metoder, som skal iværksættes; formålet er at omsætte forordningens bestemmelser, der er formuleret i ret så generelle vendinger, til praksis.

Overvågningsudvalgets opgaver

Det er udvalgets opgave at styrke kontorets uafhængighed ved hjælp af den regelmæssige kontrol, som det fører med den undersøgelsesfunktion, der er fastsat i forordning (EF) nr. 1073/1999, og i denne forbindelse har udvalget ønsket i sin forretningsorden udtrykkeligt at fastsætte de kriterier, på grundlag af hvilke det gennemfører denne kontrol, navnlig sikring af lovligheden. Denne kontrol er ikke af samme art som den prøvelse af lovligheden, som er fastsat i artikel 14 i forordning (EF) nr. 1073/1999, og som er betroet OLAF's direktør og i sidste instans Domstolen, og træder således ikke i stedet for denne.

Gennemførelsesbestemmelser og virkemidler

Forretningsordenen beskriver de forskellige kontrolforanstaltninger, som udvalget råder over i henhold til forordning (EF) nr. 1073/1999, men den præciserer også de praktiske betingelser for gennemførelsen af denne kontrol: adgang til de oplysninger, OLAF ligger inde med; foretagelse af kontroller, ekspertvurderinger eller undersøgelser; høring af repræsentanter for institutioner i tilfælde af afslag på at give OLAF oplysninger. Den erindrer i denne forbindelse om, at udvalget ikke griber ind i afviklingen af igangværende undersøgelser.

⁽¹⁾ Et notat af 21. juni 2000, der er udarbejdet af Kommissionens Juridiske Tjeneste, og som omhandler forretningsordenen, tager tilsyneladende afstand fra Overvågningsudvalgets status og opgaver som defineret af EF-lovgiveren.

Uafhængig status

Udvalget har i sin forretningsorden ønsket at erindre om omfanget af sin lovlighed og uafhængighed. Dets medlemmer, som udnævnes af Parlamentet, Rådet og Kommissionen efter fælles overenskomst, dvs. Unionens øverste politiske instanser, udfører deres hverv i fuldkommen uafhængighed. Udvalget har således organiseret sin funktionsmåde, således at denne uafhængighed sikres, navnlig med hensyn til dets medlemmers status, dets budget og dets sekretariat.

Funktionsmåde

Forretningsordenen udbygger de kortfattede bestemmelser i artikel 11, stk. 6, i Parlamentets og Rådets forordning, således at der sikres udvalget en effektiv funktionsmåde med det formål at drage størst mulig fordel af medlemmernes kvalifikationer og dermed skabe større gennemskuelighed. Dets procedurer og arbejdsmetoder tager sigte på at forberede og lette udarbejdelsen af de samstemmende beslutninger for et organ, som i gennemsnit mødes to dage om måneden. Forordningen favoriserer beslutningstagning på et kollegialt grundlag for at styrke afgørelsernes autoritet. Fastlæggelsen af formandens hverv supplerer og støtter denne kollegiale metode i og med, at denne er pålagt ansvaret for arbejdets korrekte afvikling, opfølgningen af beslutningerne og de eksterne kontakter.

Forholdet til OLAF's direktør

Indholdet af disse forbindelser er fastsat i betragtning 17 i Parlamentets og Rådets forordning: Udvalget underkaster kontoret regelmæssig kontrol af undersøgelsesfunktionen og bistår endvidere kontorets direktør med at løse dennes opgaver. Forretningsordenen fastsætter præcise bestemmelser for kontrolaspektet af disse forbindelser. Det har ligeledes været nødvendigt at udarbejde en procedure for forberedelse af den udtalelse, udvalget skal afgive i henhold til forordningens artikel 12, stk. 2, om listen over kandidater til stillingen som direktør. Denne procedure blev i øvrigt indført inden forretningsordenens formelle vedtagelse.

2. Sekretariatet

Lige siden udnævnelsen af udvalgets medlemmer har Parlamentets generalsekretær på midlertidigt grundlag stillet to tjenestemænd til rådighed for OLAF til at varetage Overvågningsudvalgets sekretariatsfunktion, hvilket har muliggjort etablering og hurtig igangsættelse af den virksomhed, som Gruppen på Højt Plan⁽¹⁾ havde ønsket. På det første møde fastsatte udvalget

først sekretariatets opgaver, således som de senere blev fastlagt i forretningsordenen. Udvalget fastsatte straks princippet om, at det sekretariat, som er stillet til dets rådighed, udelukkende er underlagt udvalget, og det traf foranstaltninger, der kunne gøre det muligt for det at varetage sine opgaver effektivt udelukkende i Overvågningsudvalgets tjeneste. Udvalget foreslog i sin første udtalelse nr. 1/99 om OLAF's budgetmæssige situation, som blev vedtaget på mødet den 31. august 1999, direktøren stillingsfortegnelsen for sekretariatet, og dette forslag blev vedtaget af budgetmyndigheden inden for rammerne af tillægsbudget nr. 4/99 og nr. 5/99 og ændringsskrivelse nr. 4 til det foreløbige budgetforslag for 2000. Ansættelsesprocedurerne blev indledt, da de stillinger, budgetmyndigheden havde oprettet, reelt stod til rådighed, altså den 1. januar 2000. Procedurerne afvikledes efter de principper, udvalget havde vedtaget i sin forretningsorden (artikel 19, stk. 1), der blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 15. februar 2000, og efter den plan, der var opstillet efter fælles overenskomst med OLAF's direktør og fastholdt i udvalgets udtalelse nr. 1/2000. Proceduren for besættelse af sekretariatsstillinger blev imidlertid forsinket flere måneder som følge af en uoverensstemmelse mellem OLAF og Kommissionen vedrørende arten af disse stillinger. OLAF, der baserede sig på bestemmelserne i artikel 6 i Kommissionens afgørelse af 28. april 1999, der tillægger direktøren beføjelser som ansættelsesmyndighed og navnlig beføjelse til at fastsætte ansættelsesvilkår, ønskede at foretage disse ansættelser fuldstændig autonomt. Kommissionens tjenestegrene fandt det for deres vedkommende nødvendigt at underkaste disse ansættelser institutionens interne procedurer.

I forsoningens ånd og for at undgå en blokering af systemet på grund af manglende muligheder for at ansætte et sekretariat et år efter udvalgets egen etablering indvilligede Overvågningsudvalget endelig i en løsningsmodel, som forekommer udvalget at bevare dets uafhængighed, at være tilstrækkelig fleksibel og at sikre sekretariatets opgaver: den midlertidige kontrakt på ubestemt tid i artikel 2, litra c), i ansættelsesvilkårene⁽²⁾. Denne løsningsmodel rummer endvidere den fordel, at den lader autonomien i forbindelse med direktørens ansættelsesbeføjelser intakt, og at den er tilpasset OLAF's ansættelsesbehov, navnlig behovet for at muliggøre ansættelser uden for Kommissionen af hensyn til opgavernes specialisering eller uafhængighed.

Udvalget har ligeledes ønsket, at sekretariatet etableres således, at det bevarer sin autonomi.

⁽¹⁾ Oprettet af Det Europæiske Råd i januar 1999 på initiativ af kansler Gerhard Schröder, Europa-Parlamentets formand, Gil Robles, og Kommissionens formand, Jacques Santer.

⁽²⁾ Ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Fællesskaberne.

B. LEDSAGEFORANSTALTNINGER VED OVERGANGEN FRA UCLAF TIL OLAF

Overvågningsudvalget traf lige fra sit første møde foranstaltninger med hensyn til sit ansvar, for så vidt angår overgangen fra UCLAF til OLAF. For at muliggøre denne overgang havde Kommissionen som nævnt ovenfor truffet afgørelse om at overføre hele UCLAF's struktur til det nye kontor og at betro UCLAF's direktør hvervet at udføre opgaverne som OLAF's direktør på midlertidigt grundlag. I denne særligt vigtige og følsomme fase indledte udvalget således som led i sin bistand til direktøren overvejelser vedrørende OLAF's opgaver og vedrørende de midler, der er nødvendige for at udføre disse opgaver, navnlig den operationelle struktur. Endvidere medvirkede udvalget ved udnævnelsen af kontorets nye direktør.

1. Den operationelle struktur

Oprettelsen af OLAF og fastsættelsen af dets opgaver og beføjelser i forordningen hidrørte fra lovgiverens ønske om at ændre og uddybe bestemmelserne vedrørende beskyttelsen af Fællesskabernes finansielle interesser og bekæmpelsen af svig. Dette reformonske støttede sig på analyser og evalueringer, som var foretaget af Revisionsretten, men også af Parlamentet og Rådet, der havde konstateret huller og svagheder med hensyn til undersøgelsernes uafhængighed, procedurernes gennemskuelighed og midlernes utilstrækkelighed.

På tidspunktet for Overvågningsudvalgets tiltrædelse blev det udvalgets opgave at videreføre disse analyser for at kunne drage operationelle konklusioner heraf og forberede den fremtidige direktørs overvejelse vedrørende etableringen af hensigtsmæssige strukturer og procedurer.

Udvalget foretog allerede på sit møde den 31. august 1999 en indledende evaluering af OLAF's funktionsmåde, som gjorde det muligt for udvalget at formulere sine retningslinjer for kontorets budget, og hvis hovedpunkter var følgende:

- »— overgangen fra UCLAF til OLAF har endnu ikke udmøntet sig i den ændring i opgaverne og strukturerne, som de politiske instanser ønsker
- undersøgelseraktiviteterne har ingen strukturerede forbindelser med forvaltningstjenesterne hverken i Kommissionens generaldirektorater eller i medlemsstaterne
- formålene med OLAF's undersøgelsespolitik er ikke klart fastlagt, og beslutningen om at indlede en undersøgelse er reaktiv, medens den burde være proaktiv. Sådanne formål bør være afspejlet i budgetoverslagene

- viften af opgaver, som dækkes af OLAF, er alt for bred og understreger mangelen på prioriteter
- arten af OLAF's opgaver bør være klarere opdelt i informations-, samordnings-, lovgivnings- og undersøgelseraktiviteter
- opdelingen af undersøgelsesenhederne i specialesektorer virker mod hensigten
- sikkerhedsspørgsmål, såvel i forbindelse med personale som oplysninger, berøres kun overfladisk, og de midler, der skal anvendes hertil, bør øges
- rollen med hensyn til indsamling og analyse af oplysninger bør have en central placering i organisationen, og der bør tilstræbes en bedre ligevægt mellem oplysninger og undersøgelser. OLAF bør foretage en systematisk analyse af undersøgelsesrapporterne
- det er nødvendigt at udvikle instrumenter, der muliggør anvendelse af informationsteknologierne til indsamling og behandling af oplysninger
- den manglende budgetautonomi giver alvorlige ulemper med hensyn til erhvervelse af materiale og ansættelse af personale⁽¹⁾.

Det konkluderede, at det ville være nyttigt for OLAF at kunne råde over en fuldstændig situationsrapport over kontorets organisation, arbejdsmetoder og procedurer. Det var således muligt lige fra den nye direktørs tiltrædelse at indlede en dialog med ham om formålene og de nærmere bestemmelser i forbindelse med en ny struktur for OLAF, hvilket ligeledes gjorde det muligt at give ham sammenhængende retningslinjer for budgetoverslaget vedrørende regnskabsåret 2001 og for procedurerne for besættelse af de nye stillinger, som var oprettet af budgetmyndigheden.

Eksterne eksperter foretog en undersøgelse af OLAF's operationelle opgaver og arbejdsmetoder, og den tilhørende rapport blev indgivet den 29. marts 2000 (se nedenfor). Undersøgelsen opstiller en præcis oversigt over OLAF's operationelle virksomhed på tidspunktet for den nye direktørs tiltrædelse, og ud over de evalueringer, som ledsager og supplerer de tidligere konstateringer fra Revisionsretten, Den Uafhængige Ekspertgruppe og selve Overvågningsudvalget, giver undersøgelsen et vigtigt bidrag til kontorets direktørs overvejelser om omstruktureringen. Den er derfor blevet gennemgået meget opmærksomt af udvalget, som har fastholdt de væsentligste henstillinger: adskilt organisation og funktionsmåde for så vidt angår de interne og de eksterne undersøgelser; indførelse af en enhed af retsmedsmænd til at lede undersøgelserne og sikre disses interne og eksterne regelmæssighed; ledelse af den operationelle virksomhed inden for rammerne af en strategi, som er fastlagt af direktøren med hjælp af en efterretningsstruktur.

⁽¹⁾ Uddrag af protokollen fra mødet den 31. august 1999.

2. Udnævnelse af direktøren

De tre institutioner, Parlamentet, Rådet og Kommissionen, forsamlet i Gruppen på Højt Plan, havde ønsket hurtigt at etablere OLAF's nye organer og navnlig dets direktør. Overvågningsudvalget måtte lige fra sit første officielle møde udarbejde en procedure for vedtagelse af den udtalelse, som udvalget i henhold til artikel 12, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1073/1999 skulle afgive om listen over kandidater med de fornødne kvalifikationer (forretningsordenens artikel 20). Udvalget tilkendegav ligeledes ønsket om, at de interne og eksterne ansættelsesprocedurer blev iværksat parallelt, og afgav efter hasteproceduren en positiv udtalelse om udkastet til indkaldelse af ansøgninger.

På mødet den 6. og 7. oktober 1999 gennemgik Overvågningsudvalget således de ansøgninger, som Kommissionen havde sendt det. På grundlag af en gennemgang af ansøgningerne, som blev foretaget ved hjælp af en skala til evaluering af kandidaternes kvalifikationer, mente udvalget, at det var i stand til at afgive en positiv udtalelse om en liste over 11 kandidater, som det sendte til Kommissionen (Overvågningsudvalgets udtalelse nr. 3/99). I overensstemmelse med forretningsordenen udvalgte institutionerne direktøren blandt de kandidater, der var opført på listen fra Overvågningsudvalget.

C. TILRETTELÆGGELSEN AF FORBINDELSERNE MELLEM OVERVÅGNINGSUDVALGET OG OLAF

På sit indledende møde den 12. og 13. juli 1999 konstaterede Overvågningsudvalget, at det i henhold til sit mandat og valggrundlag skulle føre regelmæssig kontrol med OLAF's undersøgelsesaktiviteter og hvert år afholde omkring ti møder af henvendte dages varighed. Da forberedelsesarbejdet på denne baggrund gennemsnitligt ikke kunne tage mere end én dag for hver mødedag, kunne kontinuiteten i arbejdet kun sikres på grundlag af en permanent kontakt med sekretariatet (der som nævnt stadig fungerer på et foreløbigt grundlag).

Udvalgets arbejde har derfor koncentreret sig om møderne, hvor udvalget ikke blot tager stilling til kontrollen med undersøgelsesaktiviteterne, men også i dette første aktivitetsår til OLAF's omstrukturering samt administrative og budgetmæssige forvaltning. De forskellige udtalelser, skrivelser og rapporter, hvormed udvalget formelt giver institutionerne meddelelse om sin stillingtagen, har navnlig vedrørt institutionelle eller administrative spørgsmål, mens udvalgets vurdering af selve undersøgelsesaktiviteterne som hovedregel er meddelt pr. brev eller mundtligt er meddelt direktøren under møderne.

Med det formål at kunne føre regelmæssig kontrol med OLAF's undersøgelsesaktiviteter har Overvågningsudvalget lige fra begyndelsen bestræbt sig på at tilvejebringe de nødvendige informationskilder til gennemførelsen af denne kontrol for at overvinde de vanskeligheder, der er forbundet med manglende eller utilstrækkelige procedurer for registrering af oplysninger eller dossierer og manglende harmonisering af reglerne for behandling heraf.

Udvalgets vurdering af OLAF's aktiviteter afspejler de tilgængelige oplysninger: udvalget råder endnu ikke over tilstrækkelige elementer til at kunne foretage en samlet vurdering af, hvorvidt de forventninger, Gruppen på Højt Plan (Parlamentet — Rådet — Kommissionen), Parlamentet, Revisionsretten og Den Uafhængige Ekspertgruppe har givet udtryk for, er blevet indfriet i OLAF's første aktivitetsår; til gengæld har udvalget taget stilling til særlige aktivitetspunkter i udtalelser, rapporter, skrivelser eller under drøftelser, som er indført i dets protokoller.

1. Informationskilder

Som et supplement til de direkte oplysninger, som endnu er meget utilstrækkelige, har Overvågningsudvalget benyttet sig af diverse indirekte informationskilder.

a) Direkte informationskilder

Eftersom det er nødvendigt at koncentrere udvalgets drøftelser om de to månedlige mødedage, har det måttet udforme sit informationssystem således, at det kan foretage hurtige og operationelle synteser. Forordningen omhandler udtrykkeligt visse informationskilder, der er nyttige, men utilstrækkelige til, at der kan føres regelmæssig kontrol. Direktørens rapport til institutionerne, der aflægges i henhold til artikel 12, stk. 3, andet afsnit, og aktivitetsprogrammet, der forelægges i henhold til artikel 11, stk. 7, indeholder oplysninger, der er værdifulde, men for vidtfavnende. Derimod er de oplysninger, som udvalget modtager i henhold til artikel 11, stk. 7, i visse særlige situationer (undersøgelser, der har varet mere end ni måneder, tilfælde, hvor det er nødvendigt at fremsende oplysninger til en medlemsstats retslige myndigheder, samt tilfælde, hvor direktørens henstillinger ikke er blevet fulgt op) for fragmentariske.

Udvalget har derfor anvendt den mere generelle bestemmelse i denne artikel, hvorefter direktøren regelmæssigt underretter udvalget om kontorets aktiviteter, dets undersøgelser, resultaterne af undersøgelserne og om, hvordan disse er fulgt op, for at danne sig et overblik over kontorets aktiviteter og føre vedvarende kontrol. Flere af udvalgets medlemmer har aflagt besøg på stedet hos OLAF og har hermed fået indblik i de disponible oplysningers art og struktur: da registreringer af de indkomne oplysninger og procedurerne for behandling af de

forskellige dossierer hverken er centraliseret eller harmoniseret, måtte de oplysninger, udvalget havde brug for, på forhånd samles og forelægges, hvilket indebar, at OLAF's arbejdsmetoder blev reorganiseret. Udvalget har derfor anmodet direktøren om for hvert enkelt møde at forelægge en periodisk oversigt over de verserende sager og et pressedossier. Siden maj 2000 har udvalget således rådet over oversigter og fortegnelser over de forskellige dossierer vedrørende undersøgelser, der har varet mere end ni måneder, og interne undersøgelser. Direktøren er endvidere blevet opfordret til systematisk at forelægge udvalget sager, der efter hans opfattelse vedrører principsspørgsmål.

Udvalget har endvidere anmodet om, at eksterne eksperter foretager en samlet undersøgelse af OLAF's undersøgelsesaktiviteter og arbejdsmetoder. Den pågældende undersøgelse, der gør status ved udgangen af februar 2000, har bidraget med vigtige indirekte oplysninger til udvalgets vurdering af OLAF's aktiviteter.

b) Indirekte informationskilder

I flere tilfælde har Overvågningsudvalget modtaget henvendelser fra enten medlemmer af Europa-Parlamentet eller fra personer, der er gjort til genstand for en undersøgelse, og derudover har udvalget haft adgang til at benytte forskellige dokumenter.

- På den ene side giver ekspertundersøgelsen om OLAF's operationelle opgaver og *arbejdsmetoder*⁽¹⁾, der blev afleveret til OLAF den 29. marts 2000, en gennemgang af kontorets struktur og funktionsmåde, hvad angår de operationelle aktiviteter. Undersøgelsen gennemgår OLAF's forskellige funktioner og den indbyrdes forbindelse mellem dem, de midler, der er anvendt til at fastlægge en politik og en strategi for bekæmpelse af svig, samt de forskellige undersøgelsesopgaver: indsamlingen af oplysninger, undersøgelsen, koordineringen og opfølgningen. Undersøgelsen analyserer først kontorets nuværende funktionsmåde, navnlig dets operationelle virksomhed, og fremsætter derefter som konklusion nogle interessante henstillinger med henblik på omstruktureringen. Eksperternes analyse, der afsluttedes den 29. februar 2000, åbner imidlertid ikke mulighed for en samlet vurdering af OLAF's virksomhed. Analysen kan kun fungere som en referenceramme ved evalueringen af den igangværende omstrukturering af OLAF.
- På den anden side beskriver OLAF's første rapport om de operationelle aktiviteter, der er dateret den 6. juni 2000, først de procedurer, kontorets arbejde er baseret på, og dernæst de forskellige operationelle aktiviteter og navnlig undersøgelsesfunktionen i tidsrummet 1. juni 1999–29. februar 2000. I lighed med ekspertundersøgelsen har denne rapport kun værdi som reference for en vurdering,

som vil blive foretaget, når omstruktureringen er en realitet. De elementer, rapporten indeholder om de gennemførte undersøgelser og opfølgningen heraf, giver dog nogle interessante kvantitative oplysninger om fordelingen af aktiviteterne mellem undersøgelse og koordinering, antallet af dossierer og forholdet mellem disse, indledte undersøgelser, afsluttede undersøgelser og rapporter, der er udarbejdet og fremsendt til de kompetente myndigheder. Men i OLAF's rapport mindes der om, at de anførte tal — navnlig på grund af forordningens ikrafttrædelsesdato (1. juni 1999) og den nyetablerede forpligtelse til at udarbejde en undersøgelsesrapport (artikel 9) — ikke giver et klart billede af virkeligheden.

Rapporten rejser følgende spørgsmål uden at besvare dem:

- den lange række undersøgelser, der er afsluttet uden en rapport
- varigheden af valideringsprocedurerne
- det ringe antal domme, der er afsagt efter fremsendelsen af dossierer.
- Endelig har Kommissionen udarbejdet en meddelelse om en samlet strategi efter anmodning fra Det Europæiske Råd i Helsingfors og på grundlag af forslag fra OLAF. Meddelelsen har således den fordel, at den integrerer kontorets strategiske plan i Kommissionens politiske koncept. Hvad angår den samlede vurdering af OLAF giver meddelelsen en idé om, hvilke rammer der bør etableres for kontorets fremtidige arbejde og omstrukturering.

Udvalget har imidlertid konstateret, at de udfordringer, der er omhandlet i meddelelsen, hyppigt henhører under Kommissionen snarere end under OLAF. Udvalget har derfor udtrykt ønske om at kunne behandle OLAF's egen strategi på grundlag af det aktivitetsprogram, som direktøren hvert år skal sende udvalget i henhold til forordningens artikel 11, stk. 7.

2. Vurdering

OLAF's struktur og arbejdsmetoder er fortsat under omstrukturering og altså ikke fyldestgørende, og derfor kan der ikke foretages en samlet vurdering. På baggrund af medlemmernes besøg på stedet har udvalget nemlig erkendt, hvilke vanskeligheder det ville støde på i forsøget på at vurdere OLAF's operationelle aktiviteter. Ud over mangelen på gennemskuelighed i forvaltningen, mangelen på harmonisering af procedurer og praksis og det mangelfulde system for registrering af de forskellige oplysninger og dossierer har OLAF i over et år befundet sig i en overgangsperiode med omstruktureringer,

⁽¹⁾ Anne Heitzer, Jean de Maillard, Simone White.

hvilket gør det meget vanskeligt at foretage en sådan vurdering, idet det er umuligt at sondre mellem intentioner og igangværende projekter og evaluere strukturer, der først er ved at blive etableret. I løbet af dette første aktivitetsår har udvalget dog kunnet evaluere punktuelle spørgsmål enten under gennemgangen af særlige dossierer, som udvalget har fået forelagt, eller via en analyse af oplysninger, direktøren har fremsendt. Udvalgets vigtigste iagttagelser vedrører de procedurer, der finder anvendelse i forbindelse med undersøgelser, samt henvisning af sager til de retslige myndigheder, og beskyttelsen af retssubjekter.

a) *Undersøgelserprocedurer*

De dossierer, udvalget har gennemgået, vedrører undersøgelser, hvoraf nogle blev indledt af UCLAF ud fra det retsgrundlag, der var gældende på daværende tidspunkt, medens andre var omfattet af forordningens bestemmelser og Kommissionens afgørelse fra 1999. Den pågældende periode var således kendetegnet ved en udvikling, som ikke blot berører undersøgelsernes juridiske ramme, men også deres karakter. Undersøgelserne, som ganske vist formelt altid vil være af administrativ art, har i kraft af formål og interventionsformer forstærket en tendens, der startede med vedtagelsen af forordning (EF) nr. 2185/96, og har bevæget sig ind på det strafferetlige område uden at kunne gardere sig med de fornødne garantier vedrørende personlige rettigheder⁽¹⁾.

Navnlig de generelle retningslinjer som omhandlet i forordningen og afgørelsen af 2. juni 1999 vedrørende gennemførelsen af undersøgelserne er endnu ikke blevet omsat til centraliserede og kodificerede instrukser for undersøgerne eller gjort tilgængelige for retssubjekterne. Der er i øjeblikket ved at blive udarbejdet en manual, hvor der bør tages hensyn til målene for den igangværende omstrukturering: indarbejdelse af undersøgelsesaktiviteterne i en strategi fastlagt af direktøren og intervention fra en enhed af retsmedsmænd med den opgave at sikre undersøgelsernes interne og eksterne lovlighed.

At der ikke forelå sådanne instrukser var udtryk for en vis sammenblanding af de forskellige kategorier af OLAF-interventioner, herunder navnlig egentlige undersøgelser, koordinering af nationale undersøgelser og støtte til administrative undersøgelser eller undersøgelser i kriminalsager.

(1) En sådan udvikling må nødvendigvis indskrives i Fællesskabets retsorden og navnlig tage højde for Domstolens faste praksis. Ifølge denne praksis er en sags strafferetlige natur knyttet til »karakteren af de pågældende overtrædelser samt til karakteren og den grad af hårdhed af de hertil knyttede sanktioner« (De Europæiske Fællesskabers Domstol, 8. juli 1999, C-235/92, præmis 176). Når et dossier er af strafferetlig karakter, indebærer dette anvendelse af de generelle strafferetlige principper og princippet om uskyldsformodningen.

Den omtalte manual må derfor afspejle nødvendigheden af at organisere OLAF og understrege de interne undersøgelses specifikke art.

Udvalget har endvidere konstateret, at bestemmelserne i forordningens artikel 4, stk. 2, første afsnit, om adgang til institutionernes lokaler er blevet anvendt, uden at de pågældende personer er blevet underrettet om deres rettigheder, og at referaterne af høringer i henhold til andet afsnit i samme artikel ikke systematisk er blevet forelagt de personer, der har afgivet oplysninger, til godkendelse. Den nye manual skal selvsagt også korriger disse mangler.

Endelig noterer udvalget sig med interesse de igangværende reformer, der sigter på at overlade det til direktøren alene at træffe afgørelse om indledning og afslutning af undersøgelser og om den tid, valideringen af de indhentede oplysninger skal tage.

b) *Henvisning af sager til de retslige myndigheder*

I henhold til forordningens artikel 11, stk. 7, underrettes udvalget om de tilfælde, hvor det er nødvendigt at fremsende oplysninger til en medlemsstats retslige myndigheder. Det har således principielt mulighed for at følge denne særdeles vigtige fase i OLAF's undersøgelsesaktiviteter. Det var imidlertid først hen mod slutningen af den periode, denne rapport vedrører, at der blev fastsat tilfredsstillende betingelser herfor.

Udvalget har rent faktisk drøftet spørgsmålet om henvisning af sager til de retslige myndigheder i forbindelse med behandlingen af enkeltsager. Udvalget har konstateret, at der ikke findes præcise og klare kriterier for en sådan henvisning. Forordningen omhandler to forskellige situationer: fremsendelse af undersøgelsesrapporten (artikel 9) og kontorets fremsendelse af oplysninger indhentet under undersøgelser (artikel 10), men uden at præcisere forholdet mellem disse to situationer. I praksis anvendes de to muligheder tilsyneladende i flæng, og det fremgår ikke klart, hvorfor OLAF nogle gange fremsender hele dossieret og andre gange kun en del af det, eller hvorfor OLAF henviser sager til anklagemyndigheden eller andre administrative myndigheder i én medlemsstat eller i en anden medlemsstat, hvilket efterlader et indtryk af vilkårlighed eller improvisation.

Det er derfor udvalgets ønske, at denne dobbelttydighed bliver afklaret på passende niveau (jf. forslag til forbedringer i kapitel III).

c) *Beskyttelse af retssubjekter*

Overvågningsudvalget har behandlet dette spørgsmål ud fra en rent praktisk synsvinkel — i første række på grundlag af oplysninger fremsendt til det af personer, der har været gjort genstand for undersøgelser fra OLAF's side, og udtalelser fra kontoret, som udvalget havde anmodet om. Overvågningsudvalget har lige fra begyndelsen måttet præcisere, at den kontrol,

det førte, ikke udgjorde nogen form for rekurs med henblik på at undersøge enkeltpersoners ansvar. Alene ved at undersøge anvendelsen af de gældende bestemmelser har det konstateret vigtigheden af, at der sker en vis prøvelse af lovligheden af OLAF's undersøgelser⁽¹⁾. På grundlag af forordningens artikel 14 er der da også blevet indbragt en klage til kontorets direktør med henblik på at få undersøgt akter med klagepunkter i forbindelse med en intern undersøgelse. I forlængelse af denne klage, der var baseret på vedtægtens artikel 90, stk. 2, blev der anlagt sag ved Retten i Første Instans⁽²⁾. Disciplinærrådet vil måske ligeledes anse det for nødvendigt at foretage en vis form for prøvelse af lovligheden af kontorets undersøgelser⁽²⁾.

Med hensyn til de pågældende rettigheders karakter bemærkes det, at anmodningerne fra de berørte først og fremmest vedrører retten til at blive informeret og til at blive hørt samt retten til en objektiv undersøgelse.

Vurderingen af denne beskyttelse er endnu et uafklaret spørgsmål, da sagerne stadig verserer. Det må imidlertid bemærkes, at denne beskyttelse er effektiv, for så vidt som den kontrolleres af Retten i Første Instans og Domstolen, men at den bliver gjort gældende på et sent tidspunkt, nemlig efter og ikke nødvendigvis under selve undersøgelsen.

KAPITEL II

INDLEDENDE STATUSOPGØRELSE

Ud over de enkeltstående vurderinger, der er givet ovenfor, er det vigtigt at vurdere, hvilken rolle udvalget spiller som garant for OLAF's uafhængighed, jf. forordning (EF) nr. 1073/1999, såvel inden for forvaltnings- og budgetanliggender (A) som hvad angår kontorets funktionelle (B) og organisatoriske (C) uafhængighed, samt hvilken rolle udvalget spiller som medansvarlig for overholdelsen af tavshedspligten og beskyttelsen af oplysninger, jf. artikel 8, stk. 4 (D).

A. OLAF'S UAFHÆNGIGHED I FORVALTNINGS- OG BUDGETANLIGGENDER

Overvågningsudvalget har allerede på sit første møde og derefter på alle efterfølgende møder regelmæssigt behandlet tillægsbudgettet for 1999, budgettet for 2000 og budgettet for 2001.

Drøftelserne og beslutningstagningen er foregået under særligt indtryk af, at en af Overvågningsudvalgets opgaver består i at styrke OLAF's uafhængighed. I relation til de behandlede

budgetforslag har det drejet sig om at sikre de budgetposter og bevillinger på de respektive budgetter, der er nødvendige for OLAF's funktionsevne. Der har i den forbindelse skullet tages højde for, at det som følge af Parlamentets, Rådets og Kommissionens afgørelser om at oprette og igangsætte OLAF har været nødvendigt at gå trinvist frem, navnlig for så vidt angår oprettelsen af 300 stillinger og besættelsen heraf, som er blevet fordelt over et længere tidsrum og på andre budgetter.

Med det tidligere UCLAF's struktur som udgangspunkt har Overvågningsudvalgets drøftelser af de spørgsmål, der melder sig i forbindelse med de respektive budgetforslag, til stadighed været dikteret af, hvilke struktur- og organisationsformer der kunne være hensigtsmæssige og velegnede til — i overensstemmelse med EU-institutionernes afgørelser — at sikre en effektiv udførelse af de opgaver, der overdrages OLAF. I den forbindelse har spørgsmålet om forholdet mellem A- og B-stillinger været drøftet, især af hensyn til at sikre OLAF's operative arbejde. Det har også været drøftet, i hvilket omfang der skulle oprettes midlertidige stillinger trods ændringen i OLAF's status til ikke mere blot at være en taskforce.

Drøftelserne om de nødvendige personalemæssige og øvrige ressourcer til at sikre OLAF's struktur og udførelse af opgaverne er også blevet ført ud fra spørgsmålet om, i hvilket omfang OLAF's udnyttelse af den moderne teknik nødvendiggør tilsvarende bevillinger.

Overvågningsudvalget har i sine afgørelser og udtalelser om budgettet principielt været opmærksom på at sikre, at de krav, der stilles til OLAF i Parlamentets, Rådets og Kommissionens afgørelser, bliver opfyldt.

1999-tillægsbudgettet viste klart, at ansættelsen af personale og opbygningen af OLAF's fremtidige organisation måtte ske over de kommende regnskabsårs budgetter. Overvågningsudvalget har ikke desto mindre lagt særlig vægt på, at de planlagte 300 stillinger og de nødvendige bevillinger hertil fra budgetmyndighedens og Parlamentets side står til rådighed i god tid. Overvågningsudvalget glæder sig derfor over, at budgetforslaget for 2001 skaber alle de nødvendige budgetmæssige forudsætninger for, at OLAF fra og med dette budget endelig kan betragtes som oprettet i overensstemmelse med Parlamentets, Rådets og Kommissionens afgørelser.

De garantier for OLAF, som institutionerne har etableret som udtryk for kontorets selvstændige status, er udformet på en sådan måde, at kontoret såvel indadtil som udadtil sikres den størst mulige spillerum til at beskytte EU's finansielle interesser.

⁽¹⁾ UCLAF's undersøgelser var også underkastet kontrol fra Domstolens side. Jf. Tzoanos-dommen, sag C-191/98 P.

⁽²⁾ Verserer endnu.

I den omhandlede periode er der gjort vigtige fremskridt.

Overvågningsudvalget er gået i gang med sit arbejde i bevidstheden om, at det er den direkte garant for OLAF's uafhængighed.

I næsten alle møder siden konstitueringen af Overvågningsudvalget er spørgsmål vedrørende kontorets budgetmæssige, organisatoriske og administrative uafhængighed blevet indgående drøftet. Udvalget har især drøftet spørgsmålet om, i hvor høj grad de overleverede strukturer fra UCLAF kunne være en hæmsko for det nyoprettede kontor. I erkendelse af, at skiftet fra UCLAF til OLAF skal være klart for enhver senest i slutningen af etableringsfasen, dvs. ved udgangen af 2001, har Overvågningsudvalget gennemført strukturundersøgelser og -diskussioner, senest også med OLAF's nye direktør, der tiltrådte stillingen den 1. marts 2000.

Det må imidlertid fastholdes, at uafhængigheden, der er en absolut nødvendig forudsætning for, at OLAF arbejder så effektivt som muligt, kun er delvist gennemført og sikret. Dette skyldes i allerførste række, at OLAF stadig er under opbygning. Den nye direktør, der er blevet udnævnt efter en udvælgelsesprocedure på EU-plan, har f.eks. som nævnt ovenfor først kunnet tiltræde stillingen den 1. marts 2000.

Først fra dette tidspunkt har det været institutionelt sikret, at strukturen og bemandingen i henhold til institutionernes forestillinger, også under hensyntagen til de konsensusorienterede drøftelser mellem direktøren og Overvågningsudvalget, gennemføres i praksis. Dog er hverken strukturdiskussionen eller drøftelsen mellem Overvågningsudvalget og direktøren om de retningslinjer, der skal og bør gælde for udførelsen af OLAF's arbejde, ført til ende. Det kan f.eks. nævnes, at man endnu ikke har drøftet, om OLAF skal eller bliver nødt til at arbejde på grundlag af legalitetsprincippet eller opportunitetsprincippet. Desuden har man heller ikke kunnet drøfte spørgsmålet om, hvorvidt den administrative reform af EU-institutionerne, der er på vej, skal tages op af OLAF, og i hvilken retning den skal bevæge sig.

Ansættelsen af personale og etableringen af kontoret er stadig et nyt fænomen, og de strukturelle prioriteringer af arbejdet og arbejdsformen har endnu ikke kunnet drøftes til bunds — derfor er der også endnu et stykke vej til det OLAF, som Parlamentet, Rådet og Kommissionen har forestillet sig med deres afgørelser.

I øvrigt er det helt tydeligt, at de uafhængighedsgarantier, der er indrømmet OLAF, er behæftet med mangler. Den uafhængige status med hensyn til ansættelse og overførsel af personale manifesterer sig nærmest i handlingslammelse på grund af de nære forbindelser til Kommissionens administration. Dette viser sig tydeligt i den langsommelige afvikling af proceduren til besættelse af stillinger og i de problemer, der opstår i de tilfælde, hvor det er nødvendigt at skille sig af med personale. OLAF's direktør har i realiteten ikke opnået fuldstændig uafhængighed, og derfor har også kontoret begrænset handelfrihed. Det er tydeligt, at bibeholdelsen af UCLAF's gamle

struktur i overgangsfasen med overførsel af hele personalet har bidraget til at forsinke etableringen af den nye struktur, som er en afgørende forudsætning for kontorets uafhængighed.

Budgetmæssig uafhængighed betyder efter Overvågningsudvalgets opfattelse, at der kan træffes strukturelle afgørelser uafhængigt af institutionerne. Der kræves uafhængighed både på det personalepolitiske område og i operationel henseende. I den behandlede periode blev ingen af disse to absolut nødvendige forudsætninger for, at OLAF kan yde et højeffektivt arbejde, fuldstændig opfyldt. Overvågningsudvalget vil i det kommende år påse, at den uafhængighed, der er tilsikret OLAF, også i det daglige arbejde virkeliggøres i endnu højere grad.

B. FUNKTIONEL UAFHÆNGIGHED (UNDERSØGELSESBETJENDET)

Overvågningsudvalgets rolle og ansvar i forbindelse med undersøgelsesarbejdet fremgår i alt væsentligt af forretningsordenens artikel 3, hvoraf det klart fremgår, at udvalget udøver kontrol med undersøgelsesarbejdet. Det har aldrig været meningen, at udvalget skulle foretage en tilbundsgående behandling af igangværende undersøgelser — hensigten er snarere at sikre, at visse grundlæggende procedurer og principper overholdes.

Udvalget pålagde på et af sine første møder to af sine medlemmer at evaluere OLAF's funktionsmåde i forhold til undersøgelser efter den periode, hvor UCLAF havde fungeret. Denne evaluering baseredes på møder med OLAF's fungerende direktør og andre medlemmer af personalet.

Der blev ikke gjort særlig tilfredsstillende fremskridt, fordi den fungerende direktør og det meste af personalet forståeligt nok fulgte med over fra UCLAF.

OLAF's opgaver, for så vidt angår undersøgelser, er defineret i artikel 2 i Kommissionens afgørelse om oprettelse af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig.

Det er klart, at OLAF's interne organisationsstruktur bør sætte kontoret i stand til at udføre sine nye opgaver.

Det er vanskeligt at forestille sig, hvordan man kunne have gennemført alvorlige langsigtede reformer uden en fast ansat direktør. En analyse af de undersøgelsesmetoder, der blev anvendt under UCLAF, viste en række uregelmæssigheder og svagheder, som hovedsagelig skyldtes det forhold, at der ikke fandtes interne regler for, hvordan undersøgelserne skulle gribes an, og at undersøgelser ofte blev gennemført ud fra den enkelte medarbejders personlige opfattelse af, hvad der var påkrævet, således at der ikke blev udviklet en sammenhængende strategi. Undersøgelsens rolle i forbindelse med interne og eksterne sager var ikke klart defineret.

Udvalget vedtog fra begyndelsen, at dets rolle ikke bestod i at undersøge det arbejde, UCLAF havde udført, bortset fra de tilfælde, hvor det kunne anvendes som erfaringsgrundlag ved etableringen af OLAF's arbejdsmetoder og -strukturer.

Udvalgets opgave blev i høj grad kompliceret af, at der først blev udnævnt en fast ansat direktør den 1. marts 2000, og følgelig er kontorets nye organisationsplan stadig i udkastfasen.

På baggrund af disse bemærkninger er det klart, at udvalget kun delvist har kunnet udføre sin kontrolopgave i overensstemmelse med procedurerne i artikel 3 vedrørende dets rolle og ansvar.

Det har været vanskeligt at foretage »en undersøgelse af de oplysninger, som OLAF's direktør regelmæssigt fremlægger om undersøgelsesaktiviteterne«, hovedsagelig fordi der ikke i OLAF har eksisteret en intern mekanisme, som på en ensartet måde har kunnet levere oplysninger, navnlig i sager, hvor der i nogen tid har været undersøgelser i gang.

Selv om udvalget som led i sin regelmæssige kontrol med udøvelsen af undersøgelsesfunktionen (jf. forordningens artikel 11, stk. 1) har haft adgang til alle dokumenter og dossierer samt til alle data i OLAF's besiddelse, har dette forhold ikke haft reel betydning i tidsrummet frem til fastansættelsen af direktøren, fordi den manglende ensartethed påvirkede sagsbehandlingen generelt, og fordi der i særdeleshed manglede procedurer og strukturer til behandling af indberettede oplysninger.

Udvalgets kontrol er således blevet udøvet på grundlag af en pragmatisk udvælgelse af sager efter aktualitet eller ud fra specifikke oplysninger, som man har modtaget fra medlemmer af institutionerne og retssubjekter. Udvalget har anvendt disse oplysninger inden for rammerne af opgaven »at styrke kontorets uafhængighed«, som det udfører ved at afgive udtalelser til direktøren, men udvalget forbeholder sig ret til at udtale sig mere formelt om visse sager, hvis det skulle vise sig nødvendigt.

Manglen på klart definerede målsætninger efter oprettelsen af OLAF har også gjort det vanskeligt at finde ud af, om der er blevet udviklet en virkelig strategi.

Udvalget er sig bevidst, at OLAF er en ny organisation, hvilket også gælder Overvågningsudvalget, og at der nødvendigvis stadig vil gå et stykke tid, inden der er gennemført permanente foranstaltninger i forhold til bestemmelser og procedurer vedrørende undersøgelserne. Først da vil udvalget kunne udøve sin kontrolfunktion effektivt. Udvalget vil imidlertid fortsat i snævert samarbejde med direktøren overvåge gennemførelsen af foranstaltninger til sikring af OLAF's uafhængighed i forbindelse med undersøgelsesarbejdet. Dette gælder også en række sager, hvor UCLAF har indledt undersøgelser, som bør fortsættes af OLAF.

C. ORGANISATORISK UAFHÆNGIGHED (INTERINSTITUTIONELLE FORBINDELSER)

Overvågningsudvalget styrker kontorets uafhængighed, idet det beskytter den interinstitutionelle position, som de lovgivende myndigheder ønskede at give OLAF. På forslag af Kommissionen vedtog Parlamentet og Rådet forordningen den 25. maj 1999 i en kontekst, som kan medvirke til at forklare, hvorfor lovgivningsmagten — trods sit ønske om at give OLAF reel uafhængighed — ikke har haft held til at løse alle problemer i forbindelse med kontorets interinstitutionelle status og heller ikke de problemer, der skyldes OLAF's deltagelse i ligeledes interinstitutionelle overvejelser om beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser.

1. Konteksten

Institutionerne har længe beskæftiget sig med behovet for at styrke bekæmpelsen af svig mod EU-budgettet. Dette går tilbage til den tid, hvor man anslog denne svig, hvis omfang det er vanskeligt at vurdere, til at udgøre 10 % af budgettet, og hvor fællesskabsinstitutionerne stort set ikke havde nogen beføjelser på dette område. Institutionerne gjorde så det, at de oprettede en tjeneste under Kommissionen, UCLAF, som skulle koordinere de forskellige administrative kontrolbeføjelser, som Kommissionen havde i kraft af sit ansvar for forvaltningen af fællesskabspolitikkerne og budgettet. I begyndelsen af 1990'erne viste en række opsigtsvækkende sager meget klart, at det var nødvendigt at gøre fællesskabsmekanismerne til bekæmpelse af svig mere effektive. UCLAF fik derfor overdraget ikke blot Kommissionens beføjelser til bekæmpelse af svig, men også nye beføjelser til gennemførelse af administrative undersøgelser på stedet. Der blev ligeledes fastlagt definitioner på og sanktioner for administrative og strafferetlige overtrædelser vedrørende EU-budgettet.

Da Parlamentet og Rådet imidlertid i forbindelse med dechargeproceduren for regnskabsåret 1996 stødte på en række tilfælde af uregelmæssigheder og svig inden for institutionerne, viste det sig, at disse nye bestemmelser ikke kunne sikre uafhængige undersøgelser, og at dette ville få alvorlige følger for gennemskueligheden og effektiviteten i forbindelse med sagsanlæg. Især mente de politiske instanser ikke, at de kunne sikre, at undersøgelserne var objektive, og at de ville blive fulgt op både strafferetligt og disciplinært. Formålet med vedtagelsen af forordning (EF) nr. 1073/1999 var derfor at oprette et nyt organ, der skulle foretage administrative undersøgelser baseret på tre principper: uafhængighed, gennemskuelighed og effektivitet. Lovgivningsmagten sørgede ligeledes for, at oprettelsen af dette nye organ, OLAF, kom til at indgå i en politisk pakke med henblik på at beskytte Unionens finansielle interesser

mod svig og korruption og generelt imødegå problemerne vedrørende organiseret kriminalitet i forbindelse med globaliseringen og udvidelsen af Unionen. I denne situation ønskede de politiske instanser frem for alt et effektivt system, vel vidende — hvilket erfaringerne med UCLAF havde vist — at systemets effektivitet i høj grad afhang af dets legitimitet. Især skal en undersøgelse, hvis den skal kunne føre til disciplinære eller strafferetlige foranstaltninger, omfatte de nødvendige garantier for beskyttelse af de pågældende personers rettigheder, hvilket giver mulighed for større gennemskuelighed. Desuden skal den være absolut objektiv, hvilket vil sige, at den skal have været gennemført i fuld uafhængighed og upartiskhed.

Vedrørende dette spørgsmål om sikring af de individuelle rettigheder har de politiske myndigheder af hensyn til institutionernes forvaltningsautonomi overladt det til institutionerne selv på grundlag af en interinstitutionel aftale og inden for rammerne af en intern afgørelse at træffe interne foranstaltninger vedrørende deres medlemmers og ansattes rettigheder og forpligtelser.

Hvad angår målsætningen om uafhængighed, fandt lovgivningsmagten frem til en løsning i forordningen. Institutionerne blev hurtigt enige om, at det var nødvendigt at give UCLAF/OLAF mulighed for at gennemføre undersøgelser i alle EU-institutioner og -organer, hvilket krævede, at kontoret skulle være neutralt, men der var stor diskussion om, hvor omfattende dets uafhængighed skulle være. I første omgang havde Kommissionen foreslået at oprette et europæisk kontor til bekæmpelse af svig, som var 100 % uafhængig af alle institutionerne⁽¹⁾. For ikke i den periode, der under alle omstændigheder ville have været nødvendig for at erstatte de midler, som Kommissionen rådede over, at berøve det nye kontor de fysiske og juridiske midler, der var absolut nødvendige for dets arbejde, nåede Parlamentet, Rådet og Kommissionen i en arbejdsgruppe på højt niveau langt om længe frem til en aftale om en formel, der gav den størst mulige uafhængighed til et kontor, der endnu var integreret i Kommissionens struktur.

Denne garanti om uafhængighed stillede imidlertid lovgivningsmagten over for et vanskeligt problem, som man har forsøgt at løse gennem oprettelsen af Overvågningsudvalget og direktørens særlige status. Men inden disse to løsningsmodeller blev ført ud i livet, har Revisionsretten og Den Uafhængige Ekspertgruppe rejst tvivl om, hvorvidt de kan sikre OLAF's organisatoriske uafhængighed.

I sin udtalelse nr. 2/99⁽²⁾ påpeger Revisionsretten, at OLAF, da det hører ind under Kommissionens administrative struktur, også er underlagt dennes ansvar. Især vil klager ved Domstolen over kontorets arbejde være rettet mod Kommissionen og ikke OLAF selv. Denne bemærkning fra Revisionsretten har

lovgivningsmagten i øvrigt i udstrakt grad taget hensyn til, idet der er fastsat en bestemmelse om, at tjenestemændene kan klage over for OLAF's direktør. Imidlertid ligger de disciplinære beføjelser over for direktøren stadig hos Kommissionen efter høring af Overvågningsudvalget.

Den Uafhængige Ekspertgruppe understreger, at det er nødvendigt med det samme at forhindre en eventuel politisk indblanding fra Kommissionens side »for at sikre tillid til objektiviteten i undersøgelserne«. Den anbefaler derfor, at »OLAF's uafhængighed navnlig over for Kommissionen må være og også i fremtiden forbliver en fundamental del af princippet«. Det er desuden indlysende, at OLAF også skal være sikret mod indblanding fra de øvrige institutioners side. Den Uafhængige Ekspertgruppe mener, at Overvågningsudvalget, som blev oprettet for at styrke OLAF's uafhængighed, ikke er en tilfredsstillende løsning, da det vil skulle optræde som retsmyndighed og især kontrollere lovligheden af individuelle beslutninger og gennemførelsen af særlige undersøgelser. Det går derfor ind for oprettelsen af en uafhængig anklagemyndighed, som skal arbejde tæt sammen med OLAF, og hvis arbejdes lovlighed skal kontrolleres af en særlig afdeling under Retten i Første Instans.

Under de juridiske og politiske forhold, hvor lovgivningsmagten vedtog disse løsninger, dvs. på et tidspunkt, hvor der i al hast skulle findes en løsningsmodel, der gjorde det muligt at gennemføre uafhængige undersøgelser i institutionerne på de eksisterende retsgrundlag, var disse løsninger en pragmatisk ordning, der kunne gennemføres på nogle måneder. I *Corpus Juris* var der allerede foreslået en mere gennemgribende og tilfredsstillende løsning på spørgsmålet om effektivitet og legitimitet ved undersøgelser ikke blot i institutionerne, men også i forbindelse med alle former for svig over for EU-budgettet.

I henstillingerne fra Den Uafhængige Ekspertgruppe henvises der udtrykkeligt hertil, og man går ind for en gradvis gennemførelse. I øvrigt går man i undersøgelsen »Nécessité, légitimité et faisabilité du *Corpus Juris*« (nødvendigheden, legitimiteten og gennemførligheden af *Corpus Juris*)⁽³⁾, hvor det understreges, at dette spørgsmål snarere er af politisk end juridisk karakter, ligeledes ind for en gennemførelse af *Corpus Juris* i flere faser. Imidlertid fastslår undersøgelsens forfattere, at kun en gennemførelse af samtlige forslag kan sikre en effektiv og legitim beskyttelse af EU's finansielle interesser.

(1) KOM(1998) 717.

(2) EFT C 154 af 1.6.1999, s. 1.

(3) Mireille Delmas-Marty, generelt resumé af 30. september 1999 i »La mise en oeuvre du *Corpus juris* dans les États membres», Intersentia, maj 2000, s. 7-106 — undersøgelse bestilt af Parlamentet og gennemført i Kommissionens regi.

De opgaver, der blev overdraget til OLAF ved afgørelsen af 28. april 1999 og ved forordning (EF) nr. 1073/1999, indgår i det netværk af ansvarsområder, som traktaterne giver til de forskellige aktører inden for budgetforvaltningen. Det faktum, at lovgivningsmagten har fastslået princippet om kontorets uafhængighed i artikel 12, stk. 3, i nævnte forordning og har overdraget det til Overvågningsudvalget at styrke denne uafhængighed (forordningens artikel 11, stk. 1), er ikke nok til at løse alle problemerne i forbindelse med disse opgaver. Andre bestemmelser vedrører kontorets forbindelser med de ansvarlige nationale myndigheder på det strafferetlige område (artikel 2) og med Kommissionen, hvor direktørens uafhængighed er sikret ved, at han kan anlægge sag ved Domstolen (artikel 12, stk. 3).

Imidlertid fastlægges der i disse forskellige bestemmelser kun nogle principper, og det er først, når disse principper føres ud i praksis, at OLAF's uafhængighed får et konkret indhold. Overvågningsudvalget har således haft lejlighed til i sine rapporter, udtalelser og andre dokumenter at fastslå omfanget af princippet om OLAF's organisatoriske uafhængighed, først og fremmest i forhold til de nationale strafferetlige myndigheder.

Der er ikke fastsat specifikke bestemmelser vedrørende OLAF's organisatoriske uafhængighed over for de nationale myndigheder. I forordningens artikel 12, stk. 3, er der blot fastsat følgende: »Direktøren hverken søger eller modtager instrukser fra nogen regering eller nogen institution, noget organ eller noget 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 over undersøgelserne«.

Imidlertid er der i betragtningerne til denne forordning fastsat bestemmelser både om samarbejdet mellem kontoret og medlemsstaterne, især hvad angår gensidig udveksling af oplysninger (betragtning 15), om gyldigheden af rapporterne fra OLAF som bevismidler i administrative eller retslige procedurer (betragtning 16), og om det grundlæggende princip for dette samarbejde, nemlig subsidiaritetsprincippet (betragtning 21).

Den 11. januar 2000 anmodede den fungerende direktør udvalget om en udtalelse vedrørende de luxembourgske retsmyndigheders passivitet i forbindelse med ECHO-sagen. Ved denne lejlighed bekræftede udvalget sin kompetence vedrørende kontorets uafhængighed i tilfælde af eventuelle obstruktioner fra medlemsstaternes side.

I en udtalelse af 14. februar 2000 til den fungerende direktør for OLAF anbefalede udvalget ham først at indhente oplysninger fra de luxembourgske retsmyndigheder med henblik på at få fastslået, om det kunne påvises, at der var sket en overtrædelse, inden der eventuelt gøres brug af de retsforfølgelsesprocedurer, der er fastsat i traktaten.

I denne forbindelse noterede Overvågningsudvalget med interesse retningslinjerne for den samlede strategi, der sigter på at organisere kontorets arbejde som en »platform« af tjenesteydelser for at iværksætte dette partnerskab (»ny samarbejdskultur med medlemsstaterne«). Udvalget afventer forslag fra kontorets direktør om den praktiske gennemførelse heraf.

2. OLAF's interinstitutionelle status

Traktatens bestemmelser vedrørende fællesskabsbeføjelsen til at bekæmpe svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser (artikel 280) er ikke særlig præcise, hvad angår denne beføjelses administrative eller strafferetlige karakter. Der fastsættes blot følgende: »Disse foranstaltninger berører ikke anvendelsen af medlemsstaternes strafferet eller retsplejeregler«. De synes derfor ikke at forbyde en intervention fra Fællesskabets side, som ikke berører anvendelsen af strafferetten. Hvad angår undersøgelserne, ligger uklarheden snarere i bestemmelserne i de forordninger, der fastsætter Kommissionens beføjelser, især forordning (EF) nr. 2988/95 og 2185/96. Faktisk indeholder forordning (EF) nr. 2988/95, som definerer uregelmæssigheder og administrative foranstaltninger vedrørende overtrædelse af fællesskabsretten på det finansielle område, reelle sanktioner, i øvrigt i overensstemmelse med Domstolens retspraksis, selv om de ikke sidestilles med strafferetlige sanktioner. I forordning (EF) nr. 2185/96, som fastsætter procedurerne vedrørende beføjelsen til at gennemføre undersøgelser på stedet, er det fastsat, at disse undersøgelser kan føre til såvel administrative som retlige procedurer i medlemsstaterne.

De beføjelser, som OLAF har fået tildelt ved afgørelsen og forordningen fra 1999, supplerer Kommissionens tidligere beføjelser, som OLAF har fået overdraget, med en beføjelse til at foretage interne administrative undersøgelser vedrørende korruption og faglige forsømmelser, som kan give anledning til disciplinærfølgning eller retsforfølgning. Denne nye beføjelse er årsagen til den ændring af vedtægten, der blev gennemført i 1999 ved afgørelsen om oprettelse af OLAF, eftersom denne beføjelse forudsætter OLAF's interinstitutionelle status og uafhængighed. Lovgivningsmagten ønskede på denne måde at give et struktureret svar på behovet for at styrke bekæmpelsen af korruption og svig i alle institutionerne, og for at gøre dette måtte de gå ud over de eksisterende rammer: Revisionsretten havde ikke hverken i sin vedtægt eller sine beføjelser mulighed for at gennemføre sådanne undersøgelser, og UCLAF havde hverken den nødvendige institutionelle status eller den nødvendige uafhængighed.

Alle disse foranstaltninger og bestemmelser vidner om en usædvanlig stærk politisk vilje til at forbedre beskyttelsen af Unionens finansielle interesser med alle til rådighed stående

juridiske midler. Begrebet administrative sanktioner blev fortolket så bredt som muligt, og bestemmelserne i traktaterne, protokollerne og tjenstemandsvedtægten blev suppleret og præciseret i en interinstitutionel aftale med henblik på at fastlægge, hvordan medlemmerne og institutionernes tjenstemænd og øvrige ansatte skal samarbejde i forbindelse med OLAF's interne undersøgelser. Anvendelsen af denne form for ikke-bindende og foreløbig lovgivning understreger Parlamentets, Rådets og Kommissionens vilje til meget hurtigt at etablere et effektivt instrument til bekæmpelse af korruption og ulovligheder i EU's institutioner og organer. Men denne løsningsmodel, som ganske vist er hurtig og fleksibel, har svagheder, som Overvågningsudvalget i forbindelse med sit arbejde har set sig foranlediget til at påpege, da de er af en sådan art, at de kan true OLAF's organisatoriske uafhængighed. Især vil institutioner og organer, som ikke har undertegnet den interinstitutionelle aftale, måske være uvillige til at tilslutte sig den ud fra et ønske om at beskytte sig mod indblanding i deres interne affærer fra et kontor, hvis status kan forekomme uklar, og som de ikke mener er helt uafhængigt af Kommissionen. Desuden giver den interinstitutionelle aftale, idet den blot henviser til protokollen vedrørende privilegier og immuniteter og til tjenstemandsvedtægten, ikke svar på alle de spørgsmål, der kan opstå vedrørende beskyttelsen af de individuelle rettigheder og garantier i forbindelse med interne undersøgelser, som kan ende med strafferetlig forfølgelse.

3. Vanskeligheder i forbindelse med de interinstitutionelle forbindelser

Efter sin formelle oprettelse ved forordningens ikrafttrædelse skal OLAF i praksis løse en række problemer, bl.a. vedrørende sine beføjelser med hensyn til ansættelse af personale, med hensyn til procedurer og garantier i forbindelse med undersøgelsesaktiviteterne og endelig med hensyn til immuniteter, som kan hindre dets arbejde. Overvågningsudvalget har i denne etableringsfase brugt en stor del af sin tid på at undersøge de løsninger, der er valgt, og identificere de aspekter, der er af betydning for kontorets uafhængighed over for institutionerne.

a) OLAF's beføjelser vedrørende ansættelse af personale

Således som de er defineret i de forskellige dokumenter, der fastsætter, at OLAF skal overtage Kommissionens beføjelser vedrørende bekæmpelse af svig inden for de forskellige politiske områder, er kontorets beføjelser meget forskelligartede, og dets undersøgelser kan vedrøre såvel administrative som disciplinære, finansielle, fiskale eller toldmæssige spørgsmål og kan endda berøre det strafferetlige område. Med en nødvendigvis begrænset stillingsfortegnelse betyder disse mange funktioner, at ansættelsesproblemerne bliver særdeles store, så meget mere som der på stillingsfortegnelsen skal findes en meget vanskelig balance mellem de forskellige grupper af undersøgelsesmedarbejdere og funktioner før og efter undersøgelsen:

efterforskning, opfølgning eller administration. Det kan derfor i forbindelse med undersøgelser i institutionerne, hvor de kundskaber, der kræves, kan være af administrativ eller budgetmæssig art, men også kan vedrøre korruptionsbekæmpelse, offentlige udbud eller finansiell forvaltning, være vanskeligt at opfylde alle behovene.

b) Undersøgelsesprocedurerne

OLAF's undersøgelsesbeføjelser er defineret i artikel 3 og 4 i forordning (EF) nr. 1073/1999 og i artikel 7 i forordning (EF) nr. 2185/96, som understreger beføjelsernes administrative karakter. Men både hvad resultatet og procedurerne angår, berører disse undersøgelser det strafferetlige område. De kan bidrage til undersøgelse af overtrædelser af straffeloven og føre til handlinger, der berører menneskers rettigheder og friheder som f.eks. ransagninger eller afhøringer. OLAF arbejder på at få etableret procedureregler, der er tilpasset kontorets arbejde og dets målsætninger. Dette er imidlertid vanskeligt, da undersøgelsespr. definition »administrative« karakter kan virke hindrende i forbindelse med komplicerede kriminelle forbrydelser, ikke blot hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt de kan antages til strafferetlig behandling, men også hvad angår deres effektivitet. I forbindelse med korruption eller finansiell kriminalitet kan de administrative procedurer være utilstrækkelige til at beskytte institutionerne mod forsøg på at skjule beviser.

c) Garantierne i forbindelse med undersøgelserne

I henhold til de gældende bestemmelser skal OLAF i forbindelse med sine undersøgelser respektere de implicerede personers rettigheder. Forordningens artikel 8 fastsætter bestemmelser om tavshedspligt og beskyttelse af personoplysninger, og artikel 4, stk. 6, litra b), overlader det til de enkelte institutioner at fastsætte regler, der sikrer disse rettigheder. »Standardafgørelsen« indeholder to af disse garantier: de berørte personers ret til at udtale sig, inden der drages konklusioner med navns nævnelse ved undersøgelsens afslutning (artikel 4) og retten til at blive underrettet om indstilling af en undersøgelse (artikel 5). Det siger sig selv, at de straffeprocessuelle garantier er mere nøjagtige og mere omfattende. De beviser, der indsamles i forbindelse med OLAF's undersøgelser, skal ligeledes overholde disse garantier for at kunne anvendes i en retssag. I forordning (EF) nr. 2185/96 er det i artikel 6 fastsat, at undersøgelserne skal overholde de procedureregler, der gælder for nationale administrative inspektører. Ikke desto mindre må OLAF tilpasse sine procedurer for indsamling af beviser og især garantierne i forbindelse med undersøgelserne til undersøgelsesformål, det være sig strafferetligt, disciplinært eller administrativt. Ellers kan gyldigheden af de foranstaltninger, som OLAF træffer, eller endog deres legitimitet betvivles i forbindelse med undersøgelser i institutionerne.

d) *Immunitet — begrænsning af OLAF's arbejde i institutionerne*

Spørgsmålet om immunitet, som Overvågningsudvalget har undersøgt omhyggeligt på grund af dets betydning for OLAF's organisatoriske og funktionelle uafhængighed, er meget kompliceret, da der rent faktisk er tale om tre forskellige former for immunitet: egentlig immunitet, ansvarsfrihed og ukrænkelighed.

Egentlig immunitet er fritagelse for retsforfølgning for de i embeds medfør foretagne handlinger, som tjenestemænd og øvrige ansatte i De Europæiske Fællesskaber nyder i henhold til artikel 12 i protokollen vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter af 8. april 1965. Denne immunitet beskytter dem mod sagsanlæg fra de nationale myndigheders side, især retsmyndighederne, for handlinger foretaget under udførelsen af deres hverv. Denne immunitet er således ikke en hindring for OLAF's virksomhed i institutionerne, og den er kun nævnt i institutionernes interne bestemmelser vedrørende OLAF's undersøgelser for at tilkendegive, at anmodninger fra nationale myndigheder om ophævelse af et medlems, en tjenestemands eller en ansattes immunitet skal meddeles til OLAF. I praksis er anmodninger fra nationale myndigheder om ophævelse af tjenestemænds eller ansattes immunitet siden ikrafttrædelsen af forordning (EF) nr. 1073/1999 forekommet i forbindelse med sager, som OLAF har forelagt de nationale myndigheder.

I forbindelse med spørgsmålet om immunitet eller i det mindste med hindringer for OLAF's interne undersøgelser har flere EU-organer ment at kunne begrænse kontorets virksomhed inden for deres egen administration.

For det første er Regionsudvalgets under alle omstændigheder forsinkede afgørelse om gennemførelse af forordning (EF) nr. 1073/1999 og særlig artikel 4, stk. 6, en undergravning af dets medlemmers, tjenestemænds og ansattes forpligtelse til at informere OLAF, idet det pålægges dem, at kontakten med kontoret skal foregå gennem udvalgets hierarkiske kanaler.

Desuden har Den Europæiske Centralbank og Den Europæiske Investeringsbank under drøftelser med Overvågningsudvalget hævdet, at de ikke er underlagt forpligtelsen til at tillade undersøgelser fra OLAF's side i deres respektive administrationer, da forordning (EF) nr. 1073/99 ikke gælder for dem: indgreb fra OLAF's side i deres interne anliggender ville være et angreb på deres uafhængighed. Desuden er de ikke omfattet af forordningen, da de ikke forvalter fællesskabsbevillinger. Overvågningsudvalget, der mente, at dette var et angreb på OLAF's organisatoriske uafhængighed, sendte en rapport til institutionerne om dette spørgsmål, hvori det understregede, at forordning (EF) nr. 1073/1999, som er vedtaget på grundlag af EF-traktatens artikel 280, efter dets opfattelse har en generel gyldighed og gælder for alle institutionerne. Efter at bankerne

havde truffet interne afgørelser om etablering af særlige strukturer, der skulle beskytte dem mod undersøgelser fra OLAF's side og begrænse personalets forpligtelse til at informere kontoret, støttede Overvågningsudvalget Kommissionens initiativ med henblik på at anlægge sag ved Domstolen med påstand om annullation af disse afgørelser.

Den parlamentariske immunitet, der er fastsat i protokollens artikel 10, er i realiteten en *fritagelse for ansvar*: på alle andre medlemsstaters område end deres egen er Europa-Parlamentets medlemmer under Europa-Parlamentets mødeperioder fritaget for enhver form for tilbageholdelse og retsforfølgning. På deres eget lands område nyder de de immuniteter, der tilstår deres eget lands parlamentsmedlemmer. Spørgsmålet om, hvorvidt denne parlamentariske immunitet beskytter medlemmerne af Europa-Parlamentet mod OLAF's foranstaltninger, behandles for øjeblikket i en sag ved Retten i Første Instans. Denne sag viser tydeligt en grundlæggende uklarhed i forbindelse med OLAF, nemlig karakteren af kontorets undersøgelser. Sagsøgerne, 71 medlemmer af Europa-Parlamentet, mener, at Parlamentets interne afgørelse, som fastlægger OLAF's undersøgelsesmetoder, ikke beskytter dem mod OLAF's foranstaltninger, der kan sammenlignes med operationer som f.eks. ransagninger, der sædvanligvis indgår i straffesager. Hvorom alting er, bør Rettens dom fastslå karakteren af OLAF's undersøgelser. Imidlertid understreger Overvågningsudvalget, at en sådan retslig løsning har to ulemper: For det første vil det være relativt længe, inden afgørelsen foreligger, og i den periode vil den juridiske situation stadig være uafklaret, og for det andet vil afgørelsen måske have begrænset rækkevidde og kun løse en del af problemet. Man må derfor håbe, at der kan gennemføres den relevante regulering.

Kontorets ukrænkelighed kan udgøre en anden hindring for OLAF's undersøgelsesaktivitet. Der henvises til denne ukrænkelighed i den sag, der er anlagt af de 71 medlemmer af Europa-Parlamentet, der bl.a. som en foreløbig forholdsregel har krævet, at Parlamentet skulle forpligte sig til ikke at give kontoret adgang til deres kontorer uden deres udtrykkelige tilladelse. I sin kendelse af 2. maj 2000 giver præsidenten for Retten i Første Instans i øvrigt de 71 medlemmer af Europa-Parlamentet medhold i dette krav, indtil der er afsagt dom i hovedspørgsmålet.

Omvendt bemærkes det, at Kommissionen efter anmodning fra en undersøgelsesdommer i Bruxelles har fraveget princippet om ukrænkelighed for OLAF's egne kontorer (jf. afgørelse af 15. februar 2000).

4. OLAF's deltagelse i de interinstitutionelle drøftelser om beskyttelse af EF's finansielle interesser

OLAF's institutionelle status betyder, at kontoret tager stilling til eller endog forbereder EU-institutionernes drøftelser vedrørende beskyttelsen af EU's finansielle interesser, og Overvågningsudvalget har deltaget heri i det omfang, hvor de spørgsmål, der er blevet behandlet, har vedrørt dets ansvarsområde.

Forordningen har givet mulighed for oprettelse af en struktur, som nu har til opgave at definere en politik, udvide og præcisere den juridiske ramme for sit arbejde og tage initiativ til drøftelser om sin institutionelle udvikling. Overvågningsudvalget har med henblik på at styrke kontorets uafhængighed været inddraget i direktørens overvejelser og har støttet ham, hvad enten det drejede sig om den samlede strategi, den juridiske ramme eller den institutionelle reform.

a) *Samlet strategi*

Den udfordring, som Den Europæiske Union står over for i forbindelse med kriminelle angreb mod dens finansielle interesser, kan kun tages op gennem en sammenhængende, omfattende og gennemtænkt aktion. Hovedlinjerne, som OLAF har foreslået Kommissionen, følger Overvågningsudvalgets analyser og observationer.

For det første bør bekæmpelsen af denne form for svig være baseret på et grundlæggende kendskab til de økonomiske og kriminelle forhold og på en undersøgelsespolitik, der er fastlagt ud fra en analyse af så mange oplysninger som muligt. OLAF kan foretage disse undersøgelser ved hjælp af en relevant »efterretnings«-tjeneste, hvilket vil kræve ansættelse af personale med de nødvendige kvalifikationer.

Desuden betyder den grænseoverskridende karakter af denne svig, at den skal bekæmpes inden for rammerne af et øget samarbejde med medlemsstaterne.

For det tredje bør der på fællesskabsniveau ske en forøgelse af effektiviteten, gennemskueligheden og uafhængigheden i forbindelse med de interne undersøgelser i institutionerne, og der bør gennemføres en politik omfattende lovgivning til bekæmpelse af svig, herunder opdagelse, opfølgning og forebyggelse.

Endelig bør strategien omfatte den juridiske side af undersøgelserne og — inden for rammerne af den platform af tjenesteydelser, kontoret har foreslået (se ovenfor) — forberede oprettelsen af et organ som en europæisk anklagemyndighed. Det vil derfor være nødvendigt at foretage en nøje koordinering af de forskellige faser i denne udvikling.

b) *Juridisk ramme*

De juridiske vanskeligheder, som OLAF er stødt på, og som Overvågningsudvalget har konstateret vedrørende procedurebestemmelser, immuniteter osv., kan og skal løses hurtigt uden at afvente eventuelle institutionelle ændringer. Overvågningsudvalget har i sine udtalelser nr. 5/99 og 2/00 understreget, at det haster med sådanne foranstaltninger.

c) *Institutionel reform*

Overvågningsudvalget har ved flere lejligheder og især i sin udtalelse nr. 5/99 understreget, at OLAF har et legitimitetsproblem. Selv om kontorets virksomhed er fastlagt på højeste fællesskabslovgivningsniveau i kraft af en forordning vedtaget efter den fælles beslutningsprocedure, er denne legitimitet blevet draget i tvivl under henvisning til, at der er mangler i garantierne vedrørende undersøgelserne og kontorets institutionelle status. Desuden kan OLAF, selv om samarbejdet med de nationale myndigheder styrkes, ikke løse alle problemerne i forbindelse med det internationale samarbejde på det retslige område. Oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed vil efter Overvågningsudvalgets opfattelse være en sammenhængende løsning på disse problemer. Derfor støtter udvalget Kommissionens forslag om en sådan anklagemyndighed, der er fremsat over for regeringskonferencen.

D. **OVERHOLDELSE AF TAVSHEDSPLIGTEN OG BESKYTTELSE AF OPLYSNINGER**

Fællesskabslovgivningen giver OLAF's Overvågningsudvalg særlige opgaver vedrørende tavhedspligt og beskyttelse af oplysninger. Der er grund til at vurdere selve teksterne, inden deres anvendelse i praksis diskuteres.

1. **Teksterne**

Den pågældende lovgivning bygger på to rækker supplerende bestemmelser.

— *For det første beskytter artikel 8 i forordningen af 1999 om undersøgelser, som foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), alle oplysninger, der indhentes i forbindelse med undersøgelser.*

Formålet med disse bestemmelser er at beskytte alle de oplysninger, som indhentes af kontoret i forbindelse med eksterne undersøgelser samt de oplysninger af enhver art, som indhentes eller meddeles i forbindelse med interne undersøgelser, der er omfattet af tavhedspligt.

Bestemmelserne giver dog mulighed for at meddele oplysninger, som indhentes i forbindelse med interne undersøgelser, og som hermed er personoplysninger, til de personer, der i kraft af deres hverv skal have kendskab til dem i forbindelse med bekæmpelse af svig, bestikkelse og enhver anden ulovlig aktivitet.

Kontorets ansatte og alle andre personer, der handler under direktørens myndighed, skal nøje overholde fællesskabsbestemmelserne og de nationale bestemmelser, som vedrører beskyttelse af personoplysninger.

Overvågningsudvalget skal påse, at denne forpligtelse overholdes, idet den sigter på at beskytte såvel kontoret som de personer, der eventuelt er involveret, i henhold til artikel 8, stk. 4, i ovennævnte forordning fra 1999.

- *For det andet* har Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/46/EF af 24. oktober 1995 (om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger) indført en beskyttelse af de grundlæggende frihedsrettigheder for fysiske personer, især retten til privatlivets fred, i forbindelse med behandling af personoplysninger. I henhold til bestemmelserne i dette direktiv skal personoplysningerne særlig behandles rimeligt og lovligt, indsamles til fastlagte, udtrykkeligt angivne og legitime formål, være forenelige med det angivne formål, ajourføres inden for rimelige frister og anvendes inden for det tidsrum, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil de indsamles.

Overvågningsudvalget skal i henhold til forordningens artikel 8 kontrollere overholdelsen af bestemmelserne i dette direktiv, såfremt de kan finde anvendelse på de oplysninger, der er indhentet og som behandles af kontoret i forbindelse med aktiviteterne til forebyggelse og bekæmpelse af svig mod Fællesskabets finansielle interesser.

Hvad angår det første aspekt vedrørende beskyttelsen af oplysninger, har Overvågningsudvalget lige siden sin oprettelse iværksat adskillige initiativer for at kontrollere den faktiske gennemførelse af bestemmelserne vedrørende tavhedspligt og beskyttelse af oplysninger.

2. Anvendelse af teksterne i praksis

- Overvågningsudvalget har i første række ud fra ønsket om at kontrollere alle de oplysninger, der offentliggøres af pressen i forbindelse med kontorets arbejde, anmodet kontorets direktør om ved hvert enkelt møde at give det en oversigt over alle de artikler og informationer i pressen, som omhandler kontoret.

Overvågningsudvalget har dernæst på alle sine møder bestræbt sig på at undersøge og behandle de offentliggjorte oplysninger, som ville kunne skade enten undersøgelsesernes fortrolighed eller den legitime tavhedspligt, som beskytter tredjemænd.

Det er et faktum, at kvaliteten af undersøgelserne og særlig disses uafhængighed, effektivitet og respekten for tjenestegrenen kun kan øges gennem en nøje overholdelse af bestemmelserne om tavhedspligt og beskyttelse af oplysninger.

- *Et andet tiltag* fra Overvågningsudvalget har været at give et mundtligt svar på en presserende anmodning om udtalelse, som var fremsat mundtligt af kontorets fungerende direktør. Denne anmodning om mundtlig udtalelse rejste et principspørgsmål. I forbindelse med en forestående offentliggørelse af en pressemeddelelse efter afslutningen på en intern undersøgelsesprocedure anmodede den

fungerende direktør for kontoret Overvågningsudvalget om at oplyse, om udvalget kunne godkende princippet om offentliggørelsen af denne meddelelse samt ordlyden heraf. Efter en drøftelse herom konstaterede Overvågningsudvalget, at den omtalte pressemeddelelse på den ene side indeholdt informationer og vurderinger med navns nævnelse, og at de retslige myndighederne i en medlemsstat på den anden side var adressater for kontorets undersøgelsesakter.

På grundlag af disse overvejelser mente Overvågningsudvalget, at det i lyset af princippet om uskyldsformodning samt bestemmelserne om tavhedspligt og beskyttelse af oplysninger ikke var hensigtsmæssigt at offentliggøre denne pressemeddelelse. Under den efterfølgende drøftelse med kontorets fungerende direktør manifesterede Overvågningsudvalget sin modvilje mod enhver offentliggørelse af pressemeddelelser, som kunne afsløre kontrolmetoderne, som kunne skade tavhedspligten og beskyttelsen af personoplysninger, eller som fandt sted uden tilslutning fra de retslige myndigheder, der i øvrigt havde fået forelagt sagerne til videre foranstaltning.

I forbindelse med høring af de retslige myndigheder har Overvågningsudvalget i denne forbindelse udtalt, at det foretrækker, at pressemeddelelserne offentliggøres af myndighederne selv og ikke af kontoret. Efter en behandling af de seneste pressemeddelelser fra kontoret glæder Overvågningsudvalget sig over, at dets henstillinger er blevet fulgt op.

- *Desuden* har udvalget taget til efterretning, at en tjenestemand har indgivet klage mod den fungerende direktør for OLAF på grund af en påstået overtrædelse af tavhedspligten. Denne klage behandles i øjeblikket af Kommissionen og af Retten i Første Instans.
- *Endelig* har Overvågningsudvalget, hvad angår beskyttelse af oplysninger i forbindelse med edb-behandling af informationer, som indsamles af kontoret, udpeget et af sine medlemmer til ordfører med den opgave at foretage en evaluering af de edb-systemer, som kontoret indfører.

KAPITEL III

STRUKTURBETINGEDE BEGRÆNSNINGER OG MULIGE FORBEDRINGER

I hele denne rapport er det blevet understreget, at OLAF's indkøringsfase endnu ikke er afsluttet, og selve varigheden af denne overgangsperiode giver anledning til konjunkturbestemte problemer, der er behandlet ovenfor. De vanskeligheder, der opstår, er imidlertid ikke alle af samme karakter. Selv om der i praksis ikke kan foretages en helt klar sondring mellem de to kategorier, lader det til, at konjunkturbestemte vanskeligheder, der ifølge sagens natur er overgangsfænomener, suppleres af strukturbetingede vanskeligheder, som skyldes indbyggede begrænsninger i de nye strukturer, der som bekendt er blandingsprodukter. For så vidt som disse begrænsninger kan hæmme OLAF's funktion på forskellige niveauer, mener

Overvågningsudvalget, at det er udvalgets pligt at beskrive disse begrænsninger og at foreslå de forbedringer, der efter udvalgets opfattelse er nødvendige for at sikre den uafhængighed og gennemskuelighed, som er en nødvendig forudsætning for kontorets effektivitet og legitimitet (se nedenfor P1-P5).

Det er afgjort ikke Overvågningsudvalgets opgave at fastlægge retsgrundlaget og den rette procedure på de enkelte områder. Det drejer sig om foranstaltninger, som ikke hører ind under udvalgets kompetence, og som kunne udmønte sig i: *enten* interne afgørelser i OLAF's regi *eller* præciseringer, der foretages i de generelle fællesskabsbestemmelser, f.eks. vedrørende tjenestemandsvedtægten, *eller* ændringer af forordning (EF) nr. 1073/1999 *eller* tilføjelser til traktaten inden for regeringskonferencens rammer.

Til gengæld behandler Overvågningsudvalget i dette sidste kapitel de begrænsninger, der efter udvalgets opfattelse kendetegner den mekanisme, man har valgt til at realisere det politiske projekt, som blev vedtaget den 25. maj 1999 — både hvad angår usikkerhedsmomenterne omkring OLAF's status (A) og kontorets aktiviteter (B).

A. BEGRÆNSNINGER, DER UDSPRINGER AF USIKKERHEDSMOMENTERNE OMKRING OLAF'S STATUS

På det tidspunkt, hvor OLAF's status blev fastlagt (ved afgørelsen og forordningen fra 1999), var det formentlig den mest realistiske løsning på de problemer, som de politiske instanser måtte klare i hast. En anden løsningsmodel gik ud på at oprette et helt nyt organ på interinstitutionelt plan og overføre de nødvendige beføjelser til dette organ, men et sådant initiativ ville have medført alvorlige forsinkelser, som ikke kunne accepteres i den daværende politiske situation. Til gengæld var det realistisk at oprette et kontor inden for Kommissionens administrative og budgetmæssige struktur, forudsat at dette kontor blev understøttet med de undersøgelsesbeføjelser, som Kommissionen hidtil havde udøvet, og forudsat at kontoret fik størst mulig operationel uafhængighed. Derfor lykkedes det at fastlægge OLAF's status på fire måneder. Desuden havde den valgte løsningsmodel den fordel, at man undgik et brud med fortiden, fordi der kunne ske en gradvis strukturel omdannelse af UCLAF (tjenestegren i Kommissionen) til OLAF (uafhængigt kontor på interinstitutionelt plan).

Det er imidlertid en ømtålelig og vanskelig opgave at oprette dette kontor. Det er en opgave, der er overladt til direktøren under opsyn af Overvågningsudvalget, men som kræver et aktivt engagement fra alle berørte parter side; institutionerne skal vedtage de afgørelser, som sætter OLAF i stand til at

gennemføre interne undersøgelser; Kommissionen skal justere sine ledelsesprincipper for at sikre OLAF's uafhængighed.

Ordningen har imidlertid sine begrænsninger, som undergraver kontorets operationelle uafhængighed. Disse begrænsninger må tilskrives de forskellige usikkerhedsmomenter omkring OLAF's status, hvad enten det drejer sig om OLAF's administrative struktur, kontorets dobbelte mission eller dets interinstitutionelle beføjelser. I et vist omfang kan denne kendsgerning sætte spørgsmålstegn ved undersøgelsesernes objektivitet og OLAF's troværdighed, og derfor er det hensigtsmæssigt i hvert enkelt tilfælde at pege på de administrative foranstaltninger og de forskrifter, der kan afhjælpe problemerne.

1. Den administrative struktur

I afgørelsen (artikel 5 og 6) og forordningen (artikel 13) understreges det, at de politiske instanser har til hensigt at give OLAF administrativ og budgetmæssig uafhængighed ved at fastlægge en særskilt budgetstruktur og en særskilt organisationsplan for kontoret og ved at give kontorets direktør beføjelser som ansættelsesmyndighed og anvisningsberettiget. Hvad angår procedurerne for vedtagelse af budgetoverslag, har Kommissionen og budgetmyndigheden fulgt disse bestemmelser: Parlamentet og Rådet vedtager OLAF's budget og organisationsplan på grundlag af et foreløbigt forslag, som udarbejdes af direktøren efter høring af Overvågningsudvalget og fremsendes til budgetmyndigheden af Kommissionen — eventuelt ledsaget af bemærkninger.

Hvad angår ledelsesspørgsmål, er der endnu ikke sket en konsekvent gennemførelse af de nævnte bestemmelser, hvilket indebærer, at kontoret i praksis er underlagt en række begrænsninger. Navnlige har kontoret hidtil kun foretaget ganske få ændringer i de procedurer, som gjaldt for anvendelsen af bevillinger og for personaleledelse under UCLAF, der fungerede som tjenestegren i Kommissionens regi. I henhold til afgørelsens artikel 6, stk. 4, er det fastsat, at »Kommissionens beslutninger om sin interne organisation finder anvendelse på kontoret«, men kun »i det omfang de er forenelige med de bestemmelser, der er fastsat i fællesskabslovgivningen vedrørende kontoret, med nærværende afgørelse og med gennemførelsesbestemmelserne til den«; det bemærkes, at direktøren i henhold til artikel 6, stk. 1, »fastsætter ansættelsesvilkårene« og i henhold til artikel 6, stk. 2, har status som anvisningsberettiget og således har de beføjelser, som er en forudsætning for kontorets administrative og budgetmæssige uafhængighed. I princippet er det således tilstrækkeligt at sikre, at disse beføjelser bliver en realitet. Hidtil er der imidlertid blot foretaget en mere eller mindre formel opgørelse over de udgifter, der skal forvaltes direkte af OLAF, samt en pragmatisk fordeling af ledelsesopgaver, hvor målsætningen er fortsat at satse på stordriftsfordele.

Hvis situationen ikke ændrer sig, kan dette betyde, at der stilles hindringer i vejen for direktørens handlefrihed, at der gøres indgreb i hans ansvar på det personalepolitiske område, og at omstruktureringen af kontoret vanskeliggøres i praksis, fordi det bliver problematisk at rekruttere personale med de nødvendige kvalifikationer og specialer (f.eks. inden for kriminalpolitik, straffeproses eller »efterretningsarbejde«). Hvad angår forvaltningen af bevillinger, kan kontoret ligeledes blive underlagt begrænsninger med hensyn til udstyr eller lokaler.

P1: Derfor understreger Overvågningsudvalget, at det er nødvendigt at støtte OLAF's bestræbelser for at skabe og gennemføre administrative strukturer og interne forskrifter, der modsvare kontorets uafhængighed, således som det navnlig blev fastslået i konklusionerne fra Økofin-Rådets møde den 17. juli 2000 (se punkt 12). Efter udvalgets opfattelse er det yderst vigtigt, at der åbnes mulighed for en decentral udøvelse af de funktioner, der er defineret i finansforordningen (funktionerne som anvisningsberettiget, regnskabsfører og finansinspektør samt Det Rådgivende Udvalg for Indkøb og Aftaler) og i vedtægten (ansættelsesmyndigheden, personaleudvalget, Det Paritetiske Samarbejdsudvalg).

2. OLAF's dobbelte mission

I henhold til afgørelsen og forordningen har OLAF ikke blot til opgave at bekæmpe svig, men også at varetage samtlige OLAF's opgaver, herunder at planlægge og forberede Kommissionens initiativer med hensyn til lovgivning og andre retsforskrifter, der har til formål at beskytte Fællesskabets interesser og bekæmpe svig. Det er netop denne dobbelte mission, der giver anledning til en vis usikkerhed. Hvad angår det operationelle arbejde, har OLAF fuldstændig uafhængighed, hvorimod kontoret ved forberedelsen af initiativer på lovgivningsområdet og udførelsen af visse planlægningsopgaver inddrages i udøvelsen af beføjelser, som helt og holdent tilkommer Kommissionen.

Det er uhyre vigtigt, at OLAF medvirker til at forberede lovgivningsinitiativer både af hensyn til kvaliteten af denne lovgivning, der bør afspejle de praktiske erfaringer på området, og af hensyn til OLAF selv, fordi kontorets bekæmpelsesforanstaltninger kan forbedres og suppleres af forebyggende foranstaltninger, som tager udgangspunkt i en mere målrettet og effektiv lovgivning. I praksis er der en tendens til, at forholdet mellem Kommissionen og OLAF på sidstnævnte punkt i høj grad minder om forholdet mellem Kommissionen og et hvilket som helst generaldirektorat, der modtager og efterlever Kommissionens politiske retningslinjer: i denne sammenhæng betragtes OLAF som en tjenestegren, der skal samarbejde og forhandle med andre tjenestegrene for at forberede en fælles holdning, som afspejler Kommissionens synspunkter.

P2: Hvad angår OLAF's deltagelse i planlægning og forberedelse af lovgivningsinitiativer, anser Overvågningsudvalget det for formålstjenligt, at OLAF's struktur udformes således, at man undgår enhver form for indblanding, der kan undergrave kontorets operationelle uafhængighed i forbindelse med undersøgelser.

3. Usikkerhedsmomenter, der udspringer af OLAF's interinstitutionelle beføjelser

På det operationelle område er det vigtigste element i den reform, der har ført til oprettelsen af OLAF, som nævnt ovenfor kontorets kompetence til at gennemføre undersøgelser inden for Fællesskabets institutioner, organer, kontorer og agenturer for at bekæmpe svig, bestikkelse og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Fællesskabets finansielle interesser. Der er imidlertid konstateret visse mangler ved retsgrundlaget, som har medført problemer ved forordningens gennemførelse i institutionerne.

— På den ene side er der sat spørgsmålstegn ved, om forordning (EF) nr. 1073/1999 har generel rækkevidde i forhold til hele Fællesskabets retsorden og samtlige organer, institutioner, kontorer og agenturer, der er oprettet ved traktaterne eller på grundlag heraf, via de beslutninger, der skal vedtages i henhold til forordningens artikel 4. De politiske instanser valgte nemlig at sikre forordningens generelle rækkevidde ved ikke alene at basere den på EF-traktatens artikel 280 og ved at anvende den fælles beslutningsprocedure i artikel 251, men ved også at indgå en interinstitutionel aftale, som institutioner og organer blev opfordret til at tiltræde, og som indeholdt en standardafgørelse, de skulle vedtage i den anledning.

Det er indres, at Den Europæiske Centralbank og Den Europæiske Investeringsbank ikke har følt sig bundet af disse bestemmelser og har valgt at udnytte den handlefrihed, som modellen med en interinstitutionel aftale indebærer, til at vedtage interne afgørelser, som er i modstrid med forordning (EF) nr. 1073/1999. I overensstemmelse med Overvågningsudvalgets skrivelse af 17. december 1999 til Kommissionens formand, Romani Prodi, har Kommissionen indbragt disse interne afgørelser for retten, og sagen verserer i øjeblikket for Domstolen. Samtidig har en række medlemmer af Europa-Parlamentet indbragt Europa-Parlamentets afgørelse om gennemførelse af forordningen for retten, og der blev afsagt en kendelse om foreløbige forholdsregler den 2. maj 2000, hvorved gennemførelsen af afgørelsen over for sagsøgerne blev udsat.

— På den anden side begyndte der at dukke usikkerhedsmomenter og tvivlsspørgsmål op, så snart institutioner og organer begyndte at overveje de konkrete muligheder for en OLAF-undersøgelse i deres eget regi og fundere over, hvilket forhold der består mellem sådanne undersøgelser og de procedurer, der i forvejen finder anvendelse, når institutioners og organers medlemmer, tjenestemænd og øvrige ansatte skal drages til ansvar i disciplinær, økonomisk eller strafferetlig henseende:

— Hvordan forliger man de administrative undersøgelser, som institutionerne hidtil selv har gennemført i forbindelse med uregelmæssigheder, med OLAF's kompetence til at gennemføre interne administrative undersøgelser?

- Hvilken rolle spiller OLAF's interne undersøgelser i forhold til disciplinærprocedurer?
- Hvordan kan man følge OLAF's undersøgelsesrapporter op, hvis de konkluderer, at de implicerede parter bør drages til ansvar i økonomisk henseende, når de relevante procedurer kun helt undtagelsesvis tages i anvendelse?
- Hvilken rækkevidde har en OLAF-undersøgelse, som berører et medlem af Europa-Parlamentet?

P3: **Overvågningsudvalget mener, at følgende usikkerhedsmomenter bør fjernes snarest muligt på det korrekte juridiske plan:**

- rækkevidden af EF-traktatens artikel 280
- samordning af OLAF's interne undersøgelser med disciplinærprocedurer og et interinstitutionelt undersøgelsesorgans forenelighed med disciplinærprocedurerne i hver enkelt institution og organ
- rækkevidden af OLAF's undersøgelser i forhold til medlemmer af Europa-Parlamentet
- manglende procedure til effektivt at drage personer til ansvar i økonomisk henseende.

Desuden mener Overvågningsudvalget, at OLAF's opgaver vedrørende interne undersøgelser bør være et centralt element i kontorets arbejde, og at de bør baseres på et team, som er placeret tilstrækkelig højt oppe i hierarkiet, og som har de nødvendige beføjelser på disse særlige områder, navnlig hvad angår bekæmpelse af bestikkelse, offentlige udbud samt budgetmæssig og finansiell forvaltning. Endelig bør OLAF's organisationsplan afspejle disse opgavers særlige karakter.

B. BEGRÆNSNINGER, DER UDSPRINGER AF OLAF'S AKTIVITETER

Oprindeligt havde UCLAF en struktur, der svarede til taskforces opgaver, og som i øvrigt havde udviklet sig i takt med dens behov. I begyndelsen var der tale om en taskforce, der samordnede de aktiviteter til bekæmpelse af svig, som blev gennemført af Kommissionens forskellige generaldirektorater. Efterhånden overtog denne taskforce ansvaret for administrativ kontrol med det formål at forberede de administrative foranstaltninger, som i reglen blev gennemført af de nationale myndigheder på grundlag af fællesskabsretsfor skrifter for at bekæmpe de konstaterede uregelmæssigheder. Disse foranstaltninger kunne have karakter af sanktioner i de tilfælde, hvor der var tale om forsætlige uregelmæssigheder — enten i form af tilsidesættelse af administrative forskrifter eller i form af deciderede lovovertrædelser. Sideløbende blev UCLAF stadig

hyppigere inddraget i koordineringen af straffesager vedrørende en bestemt sag i flere forskellige lande eller i teknisk bistand i forbindelse med sådanne straffesager. UCLAF kom således efterhånden til at koordinere og støtte de nationale myndigheders undersøgelser og efterforskning (enten i administrativt eller strafferetligt regi). Endelig fik UCLAF sine egne undersøgelsesbeføjelser i forhold til EF-institutionerne, dels hvad angår Kommissionens rent interne anliggender, dels hvad angår interne forhold i Kommissionen af relevans for komplicerede eksterne sager.

Skillelinjen mellem disse aktiviteter var flydende, og trods deres meget forskelligartede karakter blev de behandlet efter de samme — meget uformelle — procedureregler. Hele videreudviklingen af UCLAF's aktiviteter, der skete med de politiske instansers accept, blev dog ledsaget af bedre udfoldelsesmuligheder, både hvad angår personale og juridiske arbejdsredskaber. Det var således ved forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96, at Kommissionen, dvs. dens enhed til bekæmpelse af svig, blev udstyret med undersøgelsesbeføjelser, som indebar relativt store restriktioner i individuelle rettigheder. Eksempelvis har Kommissionens inspektører adgang til de samme materielle kontrolmidler som de nationale administrative inspektører: at tage kopi af relevante dokumenter eller edb-data, at tage stikprøver, at foretage fysisk kontrol, at analysere budgetter og regnskaber; om nødvendigt modtager de assistance fra myndighedernes side. Disse beføjelser indebærer, at man kan benytte de indsamlede oplysninger i forbindelse med straffesager. Hverken UCLAF's struktur eller metoder blev imidlertid tilpasset til denne udvikling, før Kommissionen vedtog sin afgørelse af 14. juli 1999.

Ved oprettelsen af OLAF gav forordningen heller ikke konkrete svar på de vanskeligheder, som de mangelfulde strukturer medfører både i forhold til undersøgelsesernes legitimitet og effektivitet. Spørgsmålet er, om kontoret kan udfylde sin rolle på dette grundlag — det er nødvendigt at forbedre strukturerne, således at forordningens bestemmelser kan få fuld gennemslagskraft, og at planlægge en videreudvikling af de juridiske rammer, således at man kan opnå den nødvendige sammenhæng i tingene. Det gælder både for den interne organisation og det institutionelle miljø.

1. Begrænsninger, der udspringer af undersøgelsesernes interne tilrettelæggelse

Det er hensigten, at OLAF skal have en ny struktur, som passer til de opgaver, lovgivningsmagten har tildelt kontoret; indtil videre er man imidlertid kun i den indledende fase, og en række vigtige reformer er endnu på tegnebordet eller under gennemførelse. Med hensyn til de ændringer, der allerede er foretaget, har de hidtil kun haft ringe gennemslagskraft, og denne rapport må derfor indskrænke sig til at påpege, hvilke mangler der er ved det eksisterende system i lyset af kravene om gennemsuelighed, legitimitet og effektivitet:

- hvad angår systemets gennemskuelighed, er det ikke muligt at fastslå, ud fra hvilke objektive kriterier der bliver truffet afgørelse om at indlede en undersøgelse eller fremsende en sag til de retslige myndigheder, eller ud fra hvilken praksis og hvilke procedurer registrering af relevante sagsakter og -materiale sker
- hvad angår systemets legitimitet, gives der utilstrækkelige garantier for undersøgelsesernes objektivitet og for individuelle rettigheder; de personer, der bliver gjort til genstand for OLAF-undersøgelser, modtager kun få oplysninger om de anvendte procedureregler og de garanterede rettigheder (i forbindelse med interne undersøgelser er der i øvrigt gjort formel indsigelse mod UCLAF's procedurer (jf. ovenfor))
- hvad angår systemets effektivitet, har undersøgelsesrapporterne en utilstrækkelig operationel rækkevidde. Selv om der er sket retsforfølgning i et relativt stort antal sager fra UCLAF/OLAF, er der kun faldet dom i yderst få tilfælde. I forbindelse med disciplinær forfølgning bemærkes det, at undersøgelsesrapporterne kun betragtes som én blandt flere faktorer.

P4: Overvågningsudvalget henstiller, at følgende foranstaltninger, som endnu er under forberedelse, snarest muligt føres ud i livet:

- **definition og gennemførelse af en reaktiv og proaktiv undersøgelsespolitik på grundlag af indsamling og analyse af alle foreliggende oplysninger om det økonomiske og kriminelle miljø i forbindelse med svig, der skader Unions finansielle interesser**
- **rationalisering af undersøgelsesernes afvikling og udarbejdelsen af rapporter (i samarbejde med retsmedsmænd, som OLAF rekrutterer ud fra deres strafferetlige ekspertise)**
- **omorganisering af registreringssystemerne for sagsakter og -materiale og standardisering af sagernes opstilling**
- **udarbejdelse af præcise og detaljerede procedureregler for de forskellige undersøgelsesfaser.**

2. Begrænsninger, der udspringer af de institutionelle rammer

Formålet med de forskellige fællesskabstekster om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser (såvel EF-traktatens artikel 280 som Cannes-konventionen af 26. juli 1995 om den strafferetlige beskyttelse af EF's finansielle interesser samt forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95, forordning (EF, Euratom) nr. 2185/96 og forordning (EF) nr. 1073/1999) er — under hensyntagen til subsidiaritetsprincippet — at afhjælpe manglerne ved en ordning, der bygger på de nationale myndigheders primære kompetence, hvad angår efterforskning, retsforfølgning og bekæmpelse af svig, der skader Den Europæiske Unions finansielle interesser. Udgangspunktet er,

at man kan konstatere, at bedragerne i voksende omfang udnytter det faktum, at retsforfølgning og bekæmpelse foregår i nationalt regi, og at det derfor er nødvendigt at samordne, organisere og endog centralisere en række arbejdsopgaver på fællesskabsplan for at tage højde for kriminalitetens rolle som en grænseoverskridende faktor i Fællesskabet. Det seneste initiativ på dette område — oprettelsen af OLAF ved forordning (EF) nr. 1073/1999 — er imidlertid allerede kendetegnet ved institutionelle begrænsninger, både hvad angår samarbejdet mellem OLAF og de nationale myndigheder, som skal sikre ordningens effektivitet, og domstolskontrollen med OLAF's aktiviteter, som skal sikre deres legitimitet.

a) Begrænsninger i effektiviteten af OLAF's operationelle aktiviteter: mangler ved samarbejdet med de nationale myndigheder

OLAF's samarbejde med de nationale myndigheder er baseret dels på regler om gensidig administrativ bistand og dels på en veletableret praksis med bilaterale kontakter på ad hoc-grundlag eller endog på grundlag af formelle aftaler. Dette samarbejde omfatter imidlertid kun undtagelsesvis andet og mere end enkeltsager og er ikke udtryk for en overordnet strategi over for fænomenet svig. Navnlig er samarbejdet om indsamling og analyse af oplysninger stadig på udviklingsstadiet.

Hvad angår samarbejdet med de nationale strafferetlige myndigheder, er OLAF's rolle dårligt defineret og ikke ens for eksterne operationers og interne undersøgelses vedkommende. Med hensyn til eksterne operationer bestræber OLAF sig på ud fra en pragmatisk indfaldsvinkel og med vægt på personlige kontakter at mildne ulemperne ved det internationale retslige samarbejde: procedurernes langsommelighed og manglende troværdighed. Men resultaterne er slet ikke opmuntrende, og meget få sager fører til et resultat. For de interne undersøgelses vedkommende har OLAF en mere aktiv rolle, hvad angår indsamling af bevismateriale, men forholdet til de retslige myndigheder er tvetydigt: Ud fra de foreliggende oplysninger i den enkelt sag kan OLAF kun henvise til den kompetente nationale myndighed, men selve den retslige behandling af sagen unddrager sig OLAF's kontrol, ikke mindst fordi de nationale myndigheder har tendens til at betragte OLAF som en almindelig tjenestegren i Kommissionens regi.

b) Begrænsninger i OLAF-undersøgelsesernes legitimitet: mangler ved domstolskontrollen

I henhold til forordning (EF) nr. 1073/1999 føres der kun legalitetskontrol med OLAF's undersøgelser for interne undersøgelses vedkommende og kun i forhold til tjenestemænd og øvrige ansatte. De sidstnævnte kan indgive klage til OLAF's direktør i henhold til den procedure, der er fastsat i vedtægtens artikel 90, som åbner mulighed for, at der efterfølgende kan rejses sag ved Retten i Første Instans.

Det er indlysende, at denne kontrol er helt utilstrækkelig, og at en retsinstans permanent burde overvåge alle OLAF's aktiviteter og navnlig: tillade eller påbyde restriktive foranstaltninger vedrørende individuelle rettigheder i forbindelse med undersøgelserne, kontrollere disse foranstaltningers gennemførelse og objektivitet og sikre, at undersøgelsesakterne overholder bevisreglerne, således at bevismidlerne efterfølgende kan godtages ved den kompetente domstol. En sådan kontrol vanskeliggøres yderligere af den europæiske retspraksis, der er et komplekst fænomen i stadig udvikling⁽¹⁾.

Forordning (EF) nr. 1073/1999 har ikke overdraget denne opgave til Overvågningsudvalget, der ikke er en retsinstans. Forordningen fastslår klart, at udvalget ikke griber ind i løbende sager. Dets sammensætning — med »uafhængige eksterne personer, som i deres respektive hjemlande opfylder betingelserne for at indtage høje embeder« indebærer i øvrigt, at udvalget ikke kan spille en sådan rolle.

Dette er et grundlæggende problem, som — sammen med usikkerhedsmomenterne omkring kontorets uafhængige status — har givet anledning til de indsigelser vedrørende OLAF-undersøgelseernes legitimitet, som har ført til sagsanlæg ved Domstolen (se ovenfor). Problemet bør løses snarest muligt.

P5: Overvågningsudvalget mener umiddelbart, at der ufortøvet bør gennemføres interne organisatoriske foranstaltninger inden for OLAF som f.eks. oprettelse af en enhed bestående af retsmedsmænd for at styrke undersøgelsernes legitimitet. Sådanne foranstaltninger fremmer i øvrigt udviklingen af en europæisk retskultur.

Sideløbende støtter Overvågningsudvalget fuldt ud Kommissionens initiativ, som går ud på at foreslå regeringskonferencen at skabe retsgrundlag for indførelse af en europæisk anklagemyndighed, samt Europa-Parlamentets krav — navnlig om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed for interne undersøgelser — og udvalget henviser i den forbindelse til udtalelse 5/99 og 2/00, som er knyttet til denne rapport som bilag.

KONKLUSION

Formålet med at oprette Overvågningsudvalget var at sikre, at beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser og bekæmpelsen af svig kendetegnes ved uundværlige egenskaber som

uafhængighed, gennemsækelighed og effektivitet, og EF-lovgiveren har defineret udvalgets beføjelser ud fra denne målsætning. Derfor er Overvågningsudvalget placeret uden for institutionerne, og forordningen indeholder for medlemmernes vedkommende følgende klare konstatering: »Ved udøvelsen af deres hverv hverken søger eller modtager medlemmerne instrukser fra nogen regering eller nogen institution, noget organ eller noget kontor eller agentur« (jf. artikel 11, stk. 5).

Efter et års virksomhed er der stadig ikke sket nogen mærkbar forbedring af beskyttelsen af EU's finansielle interesser trods den nye ordning, der blev indført med forordningen af 25. maj 1999.

For så vidt angår det konjunkturrelle aspekt er overgangen fra UCLAF til OLAF langt fra fuldført, og ansættelsesprocedurerne langsommelighed (et helt år efter at Overvågningsudvalgets medlemmer påbegyndte deres arbejde, er stillingerne i dets sekretariat stadig ikke besat!) giver grund til at frygte, at overgangsperioden endnu vil vedvare i månedsvis, således at man risikerer at undergrave undersøgelsernes effektivitet såvel inden for EU-institutionerne som i medlemsstaterne. Denne risiko er især foruroligende netop nu, hvor såvel indførelsen af euroen som EU's udvidelse vil give forbrydere nye muligheder for at begå svindel.

Lige så foruroligende er de strukturelle problemer, som Overvågningsudvalget har kunnet konstatere. Uanset hvor vigtige disse problemer er, står det klart, at hverken den efterfølgende kontrol, som Retten i Første Instans og Domstolen foretager, eller Eurojust-dommernes koordinering vil være tilstrækkelig til at sikre en løbende styring af de undersøgelser, som vil blive en konsekvens af indførelsen af fælles materielle og proceduremæssige regler samt oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed med kompetence på hele EU's område. I den forbindelse må der ikke herske nogen forvirring omkring Overvågningsudvalgets rolle: det har ikke fået mandat til at udfylde de retssikkerhedsmæssige funktioner, som udviklingen af OLAF's undersøgelsesbeføjelser vil nødvendiggøre. Udvalget hverken kan eller skal træde i stedet for den nævnte anklagemyndighed, hvis oprettelse efter et års observation af OLAF's aktiviteter forekommer uundgåelig. Til gengæld foreslår udvalget i kapitel III en række forbedringer (P1-P5), som hurtigt kan iværksættes.

Endelig står det klart — som det første år har bekræftet til overflod — at OLAF's uafhængighed i fravær af en europæisk anklagemyndighed bør garanteres af et organ, som selv er uafhængigt og placeret uden for institutionerne, hvilket om nødvendigt understreger det velbegrundede i den ordning, EF-lovgiveren har etableret.

Udfærdiget den 25. august 2000.

⁽¹⁾ Eksempelvis blev boligbegrebet i Domstolens Hoechst-dom (21.9.1989) indskrænket til at omfatte fysiske personers private bopæl, hvorimod Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i Nimietz-dommen (16.12.1992) lod begrebet omfatte visse forretningslokaler. Spørgsmålet er i øvrigt forelagt Domstolen den 7. marts 2000 af den franske kassationsret (Ch. Comm. Aff. Roquette frères SA).

BILAG I

Mødekalendar 1999

Måned	Møde
Juli	torsdag den 12.7.1999 fredag den 13.7.1999
August	tirsdag den 31.8.1999
September	onsdag den 1.9.1999
Oktober	onsdag den 6.10.1999 torsdag den 7.10.1999
November	tirsdag den 16.11.1999 onsdag den 17.11.1999
December	tirsdag den 14.12.1999 onsdag den 15.12.1999

Mødekalendar 2000

Måned	Møde
Januar	tirsdag den 11.1.2000 onsdag den 12.1.2000
Februar	tirsdag den 8.2.2000 onsdag den 9.2.2000
Marts	tirsdag den 7.3.2000 onsdag den 8.3.2000
April	tirsdag den 4.4.2000 onsdag den 5.4.2000
Maj	tirsdag den 9.5.2000 onsdag den 10.5.2000
Juni	tirsdag den 20.6.2000 onsdag den 21.6.2000
Juli	Intet møde
August	torsdag den 24.8.2000 fredag den 25.8.2000

BILAG II

LISTE OVER OVERVÅGNINGSUDVALGETS UDTALELSER OG RAPPORTER

Udtalelse nr. 1/99 af 7. september 1999 om budgetforslagene for OLAF for 1999 og 2000

Udtalelse nr. 2/99 af 28. september 1999 om foreløbigt forslag til tillægs- og ændringsbudget 5/99

Udtalelse nr. 3/99 af 7. oktober 1999 om kandidaturerne til posten som direktør for OLAF

Rapport nr. 1/99 af 7. oktober 1999 om EU's institutioners, organers og agenturers gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999

Udtalelse nr. 4/99 af 14 oktober 1999 om udkast til ændringsskrivelse til 2000-budgettet

Udtalelse nr. 5/99 af 17. december 1999 om konsekvenserne af en eventuel implementering af *Corpus Juris*

Udtalelse nr. 1/00 af 8. februar 2000 om besættelse af stillingerne i sekretariatet

Udtalelse nr. 2/00 af 16. maj 2000 om institutionernes initiativer vedrørende OLAF's fremtid

BILAG III

UDTALELSE nr. 5/99

FRA OVERVÅGNINGSUDVALGET
TIL EUROPA-PARLAMENTETS BUDGETKONTROLUDVALG**om konsekvenserne af en eventuel indførelse af *Corpus Juris***

På et tidspunkt, hvor en række af Unionens institutioner er i færd med at drøfte gennemførelsen af dele af *Corpus Juris*, har Overvågningsudvalget på foranledning af Budgetkontroludvalget indledt en undersøgelse af de praktiske følger af en sådan reform. Udvalget har i denne forbindelse navnlig udnyttet sine erfaringer fra de første seks måneders udøvelse af sit mandat samt de overvejelser, det som led i hvervet som overvågningsinstans for kontorets budgetmæssige og administrative forvaltning har gjort sig vedrørende OLAF's fremtidige operationelle og administrative opbygning.

Udvalget har baseret sin analyse af følgerne af gennemførelsen af *Corpus Juris* på de første overvejelser, som dets medlemmer har gjort sig vedrørende tre emner:

- konsekvenserne for balancen mellem Unionens institutioner
- konsekvenserne for OLAF's interne opbygning
- konsekvenserne for tilrettelæggelsen af Unionens eksterne forbindelser for så vidt angår bekæmpelse af svig og anden illegal virksomhed samt beskyttelse af de finansielle interesser.

Udvalget har foreløbig konstateret, at en række vanskeligheder, som blev påvist allerede i løbet af de første måneder af dets overvågningsvirksomhed, kan eller bør reduceres gennem oprettelsen af OLAF.

En undersøgelsespolitik baseret på indsamling, behandling og analyse af oplysninger, som fremmes gennem omorganisering af tjenesten og ansættelse af yderligere kvalificeret personale, skulle udgøre den første mærkbare forbedring i forhold til den nuværende situation.

En anden forbedring, som de politiske instanser også har udtrykt ønske om, vedrører øget uafhængighed for den operationelle virksomhed (indsamling af oplysninger, undersøgelser, opfølgning) i forhold til institutioner, regeringer og diverse organer og først og fremmest i forhold til Kommissionen. Visse betingelser for denne forbedring er på vej til at blive gennemført. Overvågningsudvalget fungerer, den budgetmæssige og administrative autonomi skulle være en realitet pr. 1. januar 2000, budgetmyndigheden har stillet de nødvendige budget- og personalemæssige midler til rådighed for denne politik, og den nye direktør for OLAF skulle snart tiltræde sin stilling på betingelser, som klart er til fordel for dennes uafhængighed. På dette grundlag skulle oprettelsen af OLAF gøre det muligt at mindske disse problemer, og det er vigtigt at udnytte de nye midler så effektivt som muligt.

Imidlertid har udvalget ved samme lejlighed konstateret, at en del problemer ikke vil blive løst med oprettelsen af OLAF, eftersom lovgivningsmagten ikke har taget stilling til en række spørgsmål, navnlig vedrørende de gældende materielle regler og den domstolskontrol med undersøgelserne, som er nødvendig for at sikre respekt og garanti for de individuelle rettigheder.

OLAF er således tænkt som en overgangsforanstaltning for at løse et påtrængende problem, indtil der findes en mere global og endelig løsning, som kræver iværksættelse af tungere procedurer. Derfor har det været muligt at oprette overvågningsorganet inden gennemførelsen af det europæiske retsområde. Det kan under disse omstændigheder ikke undre, at den operationelle virksomhed finder sted under forhold, som indskrænker både effektiviteten og legitimiteten, for så vidt som den gældende ret, såvel de materielle regler som procedurereglerne, varierer fra en medlemsstat til en anden, og der ikke findes nogen tilstrækkelig garanti for, at de individuelle rettigheder respekteres.

Udvalget indledte efter en hurtig opgørelse over de områder, som gennemførelsen af *Corpus Juris* har indflydelse på, og på baggrund af de forskellige projekter, der var forelagt, en undersøgelse af, hvorledes de opståede vanskeligheder bedst kunne løses. Det fastslog, at der, eftersom det drejede sig om et strategisk spørgsmål, var tale om et politisk valg, men erkendte, at der ved et forløb i to faser var den fordel, at man kunne prioritere de spørgsmål, som dels hastede ud fra et politisk synspunkt og dels kunne løses gennem en forholdsvis let procedure. Det koncentrerede derfor sine overvejelser om den første af de overvejede faser, nemlig følgerne af oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed til bekæmpelse af intern svig.

Udvalget overvejede derpå, hvorvidt *Corpus Juris* kunne løse det nuværende systems svagheder og mangler, som er blevet påvist af en række observatører, blandt andet Den Uafhængige Ekspertgruppe.

For det første beror OLAF's nuværende grundlæggende tvetydighed på organets utilstrækkelige legitimitet. Dets nuværende legitimitet hidrører fra Fællesskabets lovgivende myndighed gennem en beslutning truffet af Parlamentet og Rådet som led i den fælles beslutningsprocedure, dvs. på et højt plan i Fællesskabets retsorden.

Imidlertid drages legitimiteten i tvivl på flere måder: Dels fremgår det af en række sager, som er til behandling i Overvågningsudvalget, at visse borgere eller »retssubjekter« ikke mener, at deres individuelle rettigheder er blevet respekteret, dels hævder visse EF-organer, at forordning (EF) nr. 1073/1999 ikke gælder for dem, og endelig er de nærmere praktiske retningslinjer vedrørende OLAF's uafhængighed (kontoret indgår stadig i Kommissionens administrative struktur) endnu ikke endeligt fastlagt.

Oprettelsen af en enhed bestående af retsmedsmand inden for OLAF vil gavne samspillet med de retlige myndigheder i medlemsstaterne, men løser ikke problemet, heller ikke med hensyn til fastlæggelsen af de nationale retsregler, som gælder i tilfælde af kompetencestrid.

Heller ikke Overvågningsudvalgets kontrol af undersøgelsesaktiviteten kan bøde på denne mangel, da der er tale om en *efterfølgende* kontrol, som respekterer direktørens uafhængighed.

Til gengæld ville indførelsen af en europæisk anklagemyndighed, som udøver domstolskontrol med OLAF's undersøgelsesvirksomhed, løfte organets legitimitet op på højeste plan i EF's retsorden, eftersom det indebærer en garanti for de grundlæggende rettigheder og individuelle frihedsrettigheder. Retsmedsmandsenheden kunne imidlertid bevare den strafferetlige ekspertise i forbindelse med gennemførelsen af undersøgelserne.

For det andet er OLAF's effektivitet i de nuværende rammer i flere henseender begrænset, hvilket også nødvendiggør indførelse af en europæisk anklagemyndighed.

- Dels er oprettelsen af OLAF ikke tilstrækkelig til at løse problemerne i forbindelse med det internationale retssamarbejde. De løsninger, der foreslås i *Corpus Juris* med hensyn til forhørs- og afhøringsprotokoller for henholdsvis vidner og mistænkte, en europæisk arrestordre og anerkendelse af gyldigheden af de beviser, der indsamles af efterforskningslederne, udgør i udvalgets øjne den eneste farbare vej. Ved at give den europæiske anklagemyndighed beføjelser med hensyn til forbindelserne med de nationale retsforfølgningsmyndigheder vil det være muligt at sætte en stopper for de tilfælde af inkonsekvens, som udvalget har påpeget vedrørende opfølgningen af undersøgelsesrapporterne.
- Dels har lovgivningsmagten med oprettelsen af OLAF først og fremmest ønsket at styrke bekæmpelsen af den interne svig. Til gengæld er der kun indført få forbedringer med hensyn til den eksterne svig, navnlig svig som også omfatter tredjelande. Det

europæiske territorialitetsprincip, som defineres i *Corpus Juris*, burde skabe større sammenhæng i Unionens forbindelser med tredjelande, hvad angår beskyttelsen af finansielle interesser. De definitioner på overtrædelser, som udarbejdes på europæisk plan, skal have samme gyldighed som de nationale definitioner. Desuden skal det være muligt at overdrage anvendelsen af den europæiske arrestordre til Interpol.

- Endelig er det i den institutionelle sammenhæng vanskeligt at garantere OLAF's uafhængighed i praksis, idet det skaber en vis ubalance. Oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed vil utvivlsomt skabe større klarhed. I sidste instans kunne den europæiske anklager løse legitimitetsspørgsmålet for ikke blot OLAF's, men også Europols vedkommende. Denne løsning ville fremme det nødvendige samspil mellem de to organer og samtidig muliggøre en klar kompetencefordeling.

Overvågningsudvalget fortsætter sine overvejelser vedrørende konsekvenserne af indførelsen af *Corpus Juris*. Det ville være overilet at forelægge konklusioner vedrørende den indvirkning, som indførelsen af *Corpus Juris* har på OLAF's interne organisation, før det er blevet drøftet med den nye direktør. Udvalget ønsker i øvrigt at uddybe sin analyse af den nye balance mellem institutionerne, som oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed ville medføre.

Allerede nu mener Overvågningsudvalget, at oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed til bekæmpelse af intern svig i første omgang ville løse flere af de væsentlige problemer, som det har påpeget i disse første måneders virksomhed.

Ordførere José Narciso DA CUNHA RODRIGUES

Raymond KENDALL

Edmondo BRUTI-LIBERATI

Den 17. december 1999.

BILAG IV

UDTALELSE nr. 2/00

om institutionernes initiativer vedrørende OLAF's fremtid

Endnu førend OLAF er blevet endelig omstruktureret som følge af nye arbejdsopgaver i medfør af forordning (EF) nr. 1073/1999 og som følge af tildelingen af de nødvendige redskaber til varetagelse af disse opgaver (især forvaltningsautonomi og en stillingsfortegnelse omfattende 300 stillinger), går flere institutioners tiltag i retning af en ændring på kort eller mellemlang sigt af OLAF's opgaver, institutionelle placering og status. Overvågningsudvalget erkender, at disse initiativer er resultatet af en række indgående analyser, især i den anden beretning fra Den Uafhængige Ekspertgruppe, hvilket er et bevis på, at bestemmelserne i forordning (EF) nr. 1073/1999 er en overgangsløsning, som bør suppleres.

I lyset af de forskellige nedennævnte initiativer (1) mener Overvågningsudvalget: at der bør foretages en evaluering af tvetydighederne i OLAF's nye struktur (2), at der på grundlag af OLAF's aktuelle arbejde bør udarbejdes en analyse af, hvilke områder der bør prioriteres i forbindelse med OLAF's omstrukturering (3), og at det er nødvendigt at understrege nødvendigheden af strammere juridiske rammer (4).

1. INSTITUTIONERNES FORSKELLIGE INITIATIVER

1.1. Kommissionens hvidbog om reformen af Kommissionen (5. april 2000) ⁽¹⁾

Kommissionen har fremsat adskillige forslag vedrørende OLAF i sin hvidbog, især vedrørende to aspekter:

a) Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser

Hvidbogen indeholder ikke forslag om en ændring af den eksisterende struktur eller gældende regler på dette område, men blot forslag om en ændring af forbindelserne mellem tjenestegrenene i form af en »bedre« koordinering og i højere grad inddragelse af OLAF i lovgivningsproceduren. Det henstilles endvidere, at OLAF spiller en større rolle i forbindelse med geninddrivelsen af uretmæssigt udbetalte beløb.

Det bør understreges, at OLAF med nye supplerende opgaver (især inden for anden kategori) bør bevilges flere midler for at fungere tilfredsstillende. I øvrigt bør den driftsmæssige ledelse af OLAF kun påvirke forvaltningen gennem sin rådgivende funktion, da der i modsat fald vil kunne opstå en kompetence-, ja endog interessekonflikt.

b) OLAF's rolle i disciplinærsager

Kommissionen foreslår to fornyelser, hvis indvirkning på OLAF's status og beføjelser bør undersøges — dels oprettelse af et interinstitutionelt disciplinærråd og dels oprettelse af et »kontor«, som forelægger administrative sager for disciplinærrådet. Med henblik på gennemførelsen af sådanne foranstaltninger agter Kommissionen ligeledes at fremsætte forslag om en ændring af tjenestemandsvedtægten.

1.2. Kommissionens udtalelse til regeringskonferencen (26. januar 2000) ⁽²⁾

Kommissionen foreslår i sin udtalelse, at de nuværende bestemmelser i EF-traktatens artikel 280 suppleres med et retsgrundlag, der giver mulighed for vedtagelse af regler om overtrædelser og følgerne heraf samt om strafferetlig forfølgelse af sådanne overtrædelser og endelig om indførelsen af en europæisk anklagemyndighed. Med et sådant system ville der være skabt en retssikkerhed, som uden tvivl ville få følger for OLAF's virke.

1.3. Overvejelser i Rådets formandskab vedrørende Eurojust-projektet (notat af 28. marts 2000)

Rådets formandskab er med hensyn til spørgsmålet om bekæmpelse af organiseret kriminalitet i færd med at undersøge, hvilke mekanismer der vil kunne styrke det europæiske regelværk på området politisamarbejde og retligt samarbejde. Det er i denne forbindelse stødt på interinstitutionelle problemer, da de nye enheder — Europol, Eurojust og Det Europæiske Retlige Netværk — har generelle beføjelser og henhører under tredje søjle, mens OLAF har særlige beføjelser med hensyn til beskyttelse af EU's finansielle interesser og på samme tid henhører under første og tredje søjle. En definition af disse forskellige enheders status og deres indbyrdes relationer vil derfor være påkrævet. Det forekommer logisk, at dette spørgsmål bør løses af disse enheder i fællesskab inden for rammerne af et samarbejde, der tager udgangspunkt i bibeholdelsen af den særlige karakter af beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser og det eksisterende regelværks effektivitet.

1.4. Parlamentets beslutninger

a) Theatos betænkning om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser (19. januar 2000)

I beslutningen henvises der til, at bestemmelserne vedrørende beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser bør suppleres yderligere, og Parlamentet fremsætter forslag om en tidsplan for samt en sammenkædning af de forskellige etaper af gennemførelsen heraf.

⁽¹⁾ KOM(2000) 200 endelig udg.

⁽²⁾ KOM(2000) 34.

- b) *Betænkning af Van Hulten om anden beretning fra Den Uafhængige Ekspertgruppe (19. januar 2000)*

Beslutningen vedrører en række henstillinger fra Den Uafhængige Ekspertgruppe om supplering af bestemmelserne om, hvornår tjenestemændene skal drages til ansvar.

- c) *Parlamentets beslutning i betænkning af Stauner om udsættelse af decharge for regnskabsåret 1998 (17. april 2000)*

I beslutningen henstilles det bl.a. til Kommissionen at udtale sig om forslagene om oprettelse af en afdeling under Revisionsretten eller Domstolen for disciplinærsager i forbindelse med budgeturegelmæssigheder.

- d) *Betænkning af Bösch fra Budgetkontroludvalget om Kommissionens 1998-årsberetning om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser*

Bösch henviser i betænkningen til forslaget om etablering af en europæisk anklagemyndighed og redegør nærmere herfor. Det henstilles til Kommissionen på grundlag af artikel 280 at forelægge et forslag til ændring af forordning (EF) nr. 1073/1999 med henblik på i første omgang at udpege en anklagemyndighed, hvis beføjelser omfatter uregelmæssigheder begået af medlemmer og ansatte ved EU-institutionerne. Kommissionen opfordres endvidere til at oprette en instans for budgetdisciplin med Retten i Første Instans som appelinstans, at prioritere interne undersøgelser, at omstrukturere OLAF med henblik på at sikre driftsmæssig uafhængighed og administrativ og budgetmæssig selvstændighed, samt at ændre Overvågningsudvalgets beføjelser, således at det får mulighed for at kontrollere, om retten til forsvar respekteres.

2. DE RETLIGE RAMMER FOR OLAF'S UAFHÆNGIGHED OG DE DERMED FORBUNDNE TVETYDIGHEDER

2.1. OLAF's status og de dermed forbundne tvetydigheder

Lovgivningsmagten har på grund af de hastende omstændigheder givet OLAF en blandet status. Oprettelsen af et uafhængigt organ og vedtagelsen af dokumenter, som ville give det de nødvendige beføjelser, ville have krævet lange og besværlige procedurer. Formålet med denne blandede status er at give OLAF den operationelle afhængighed, som de politiske myndigheder kræver, samtidig med at kontoret på det budgetmæssige og administrative plan fortsat udgør en del af Kommissionens indre struktur. Selv om de politiske instanser har truffet en række foranstaltninger for at sikre OLAF den størst mulige selvstændighed på dette plan — bestemmelserne vedrørende udnævnelse af kontorets direktør, dennes status som ansættelsesmyndighed for personalet og som anvisningsberettiget for gennemførelsen af budgettet, den særlige budgetmæssige struktur — støder OLAF i praksis på mange problemer, fordi der endnu ikke fuldt ud er taget højde for den selvstændige status. Selv om det i forbindelse med udarbejdelsen af budgetoverslag efterhånden synes at være almindeligt, at budgetmyndigheden behandler det af kontoret udarbejdede budgetforslag, har OLAF med hensyn til forvaltningen af budgettet og sit personale endnu ikke de nødvendige redskaber til håndhævelse

af en sådan autonomi, hvorfor den forvaltningsmæssige kompetencefordeling mellem Kommissionen og OLAF bør tages op til fornyet overvejelse. På nuværende tidspunkt ville sådanne tvetydigheder kunne give anledning til situationer, hvor kontorets uafhængighed kunne være truet.

Det er klart, at disse problemer vil blive løst, hvis OLAF følger det udviklingsforløb, som Parlamentet ønsker. Løsningen af et bestemt problem trænger sig imidlertid på: Spørgsmålet om beføjelser henhørende under Kommissionen, hvis forberedende arbejde er henlagt under OLAF, f.eks. inden for lovgivningsområdet.

2.2. Tvetydigheder med hensyn til beføjelser

Den grundlæggende dobbelttydighed med hensyn til OLAF's beføjelser skyldes, at der er sket en stadig større forskydning med hensyn til arten af de gennemførte undersøgelser i forbindelse med overgangen fra UCLAF til OLAF; i modsætning til tidligere, da undersøgelserne var rent administrative og blev gennemført af en af Kommissionens tjenestegrene, har de nu fået en mere strafferetlig karakter (især hvad angår de interne undersøgelser) for dermed at opfylde de politiske instansers krav. Dette er årsagen til problemerne i forbindelse med kontorets beføjelser, garantier i forbindelse med dets arbejde, de anvendte procedurer, samt spørgsmålet om immunitet, ansvarsfrihed og kontorers ukrænkelighed.

3. OMSTRUKTURERING AF OLAF — PRIORITETER

Den nye direktør, som tiltrådte sin stilling den 1. marts 2000, har givet udtryk for et ønske om hurtigst muligt at få begrænset de ovennævnte problemer. Parlamentet har med betænkningerne af Stauner og Bösch ønsket at opstille prioriteter for en sådan omstrukturering: som absolut første prioritet har det peget på indførelsen af en procedure for undersøgelse af svig og korruption i institutionerne og endvidere indførelse af strukturer og procedurer for en strafferetlig og disciplinær forfølgelse af sager.

Parlamentets bestræbelser er således i fuldstændig overensstemmelse med Overvågningsudvalgets analyser i de første ti måneder af dets mandatperiode.

4. STYRKELSE AF DE RETLIGE RAMMER

De retlige rammers tvetydighed er af en sådan beskaffenhed, at uanset de planlagte institutionelle ændringer er det nødvendigt snarest at få afklaret, inden for hvilke juridiske rammer OLAF udvikles.

Opfølgingsudvalget har i sin udtalelse nr. 5/99⁽¹⁾ undersøgt, i hvilken udstrækning *Corpus Juris* og de løsninger, der er foreslået i analysen, vil kunne bidrage til at løse problemerne som følge af det nuværende systems svagheder og lakuner. Udvalget har især fremhævet mulighederne for at indføre en europæisk anklagemyndighed og støtter således Kommissionens ovennævnte udtalelse (af 26. januar 2000). En europæisk præliminær ret ville desuden kunne kontrollere undersøgelsesproceduren og træffe afgørelse med hensyn til henvisning af sagen til domfældelse.

⁽¹⁾ Bilag I i denne rapport.

Hvad angår Parlamentets initiativer med henblik på en øjeblikkelig styrkelse af de retlige rammer, støtter Overvågningsudvalget følgende:

- indførelse — på basis af EF-traktatens artikel 280 — af en europæisk anklagemyndighed, som udelukkende har beføjelser i sager vedrørende svig og interne budgeturegelmæssigheder i institutionerne
- indførelse af en disciplinærret for budgeturegelmæssigheder
- vedtagelse af bestemmelser om OLAF's undersøgelsesvirksomhed.

Endelig er Overvågningsudvalget af den opfattelse, at det i bestemmelserne, som skal afklare og supplere de eksisterende retlige rammer, bør understreges, at beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser også omfatter beskyttelse af den arv, som henhører under eller forvaltes af fællesskabsinstitutionerne og -organerne, samt især forfalskning af euroen og svig, som krænker fællesskabslovgivningen; det bør desuden fremhæves, at de interne undersøgelser vedrører ulovlig adfærd og handlinger på det finansielle område i forbindelse med udøvelsen af EU-tjenestemænds og øvrige ansattes udøvelse af

deres hverv, eller — for medlemmers vedkommende — i forbindelse med udøvelsen af deres mandat.

Til gengæld finder Overvågningsudvalget, at udnævnelsen af en høringskonsulent tilknyttet Overvågningsudvalgets sekretariat hverken vil være i overensstemmelse med Udvalgets beføjelser eller dets natur.

KONKLUSION

Nærværende udtalelse er baseret på en analyse af den aktuelle, meget vanskelige situation. Det lykkedes ganske vist at udarbejde dokumenterne om oprettelse af OLAF på fire måneder, men indførelsen af nye strukturer er langt fra tilendebragt nu et år senere. Desuden er der opstået problemer som følge af de retlige rammers tvetydighed med hensyn til beføjelser, garantier, procedurer og immuniteter. Uanset opfølgningen af initiativerne til fremme af institutionelle ændringer er det nødvendigt og påtrængende nøje at få defineret de retlige rammer for at løse disse problemer.

Ordfører: Edmondo BRUTI-LIBERATI

Den 16. maj 2000.

BILAG V

RAPPORT nr. 1/99

FRA OVERVÅGNINGSUDVALGET

TIL EUROPA-PARLAMENTET

TIL RÅDET

TIL KOMMISSIONEN

om EU's institutioners, organers og agenturers gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999

1. Europa-Parlamentet og Rådet vedtog den 25. maj 1999 efter aftale med Kommissionen forordning (EF) nr. 1073/1999 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF). Denne forordning giver OLAF uafhængighed og vidtrækkende beføjelser til gennemførelse af administrative undersøgelser i alle EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer. Den pålægger endvidere de enkelte institutioner, organer, kontorer og agenturer at vedtage en afgørelse med det formål dels at forpligte deres medlemmer, tjenestemænd og øvrige ansatte til at samarbejde med OLAF og informere kontoret om potentielle tilfælde af svig, dels at præcisere, hvilke garantier der gælder for de personer, der er berørt af en intern undersøgelse.

Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen indgik samme dag en interinstitutionel aftale, der dels udvider OLAF's undersøgelsesbeføjelser internt i institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne ud over beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser, dels indeholder en model for den afgørelse, som er blevet obligatorisk med forordningen. Samtlige institutioner, organer, kontorer og agenturer opfordres til at tiltræde denne aftale og træffe en afgørelse i overensstemmelse med modellen.

2. Undersøgelsen af gennemførelsen af denne bestemmelse har vist, at kun Regionsudvalget, Den Europæiske Centralbank og Den Europæiske Investeringsbank endnu hverken har truffet den afgørelse, der er obligatorisk i henhold til artikel 4 i forordning (EF) nr. 1073/1999, eller har tiltrådt den interinstitutionelle aftale.

3. Udvalget henviser til, at forordning (EF) nr. 1073/1999 er baseret på EF-traktatens artikel 280, som giver Rådet, der træffer beslutning sammen med Parlamentet efter den fælles beslutningsprocedure, beføjelse til at vedtage »de nødvendige foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser«. Udvalget bemærker, at den eneste begrænsning for EU-foranstaltningerne i henhold til artikel 280 er, at de ikke må berøre anvendelsen af medlemsstaternes strafferet eller retsplejeregler, og at ingen institution og intet organ, kontor eller agentur er undtaget fra de foranstaltninger, der træffes på grundlag af denne artikel. Imidlertid fastsættes det i forordning (EF) nr. 1073/1999, at OLAF gennemfører administrative undersøgelser »inden for de forskellige institutioner,

organer, kontorer og agenturer, der er oprettet ved eller på grundlag af traktaterne«, uden nogen undtagelse. Regionsudvalget, Den Europæiske Centralbank og Den Europæiske Investeringsbank er organer oprettet ved traktaterne.

4. Udvalget bemærker, at traktatens artikel 280 og forordning (EF) nr. 1073/1999 ikke omhandler det budget, Kommissionen forvalter, men at der tales om beskyttelse af alle Det Europæiske Fællesskabs finansielle interesser. Som nævnt i forordning (EF) nr. 1073/1999 består Fællesskabet af alle de institutioner, organer, kontorer og agenturer, der er oprettet ved eller på grundlag af traktaterne. Deres finansielle interesser omfatter ikke kun de midler, som disse institutioner, organer, kontorer eller agenturer er i besiddelse af eller forvalter, men også hele deres formue. De omfatter desuden de midler eller aktiver, der er overdraget til institutionerne, organerne, kontorerne eller agenturerne for eksempel af medlemsstaterne (valuta-reserver, der er betroet ECB), for så vidt som Fællesskabet i henhold til traktatens artikel 288 »i overensstemmelse med de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, (skal) erstatte skader forvoldt af dets institutioner eller af dets ansatte« for eksempel i forbindelse med svig.

5. Udvalget tillægger i øvrigt den interinstitutionelle aftale den allerstørste betydning. Kun den gør det muligt at beskytte borgerne og de økonomiske aktører mod en række risici, der muligvis ikke har nogen indflydelse på institutionernes, organernes, kontorerne eller agenturerne finansier, men som kunne blive bekostelige for offentligheden som sådan. Blandt disse risici kan eksempelvis nævnes korruption med sigte på at påvirke fællesskabslovgivningen eller valg af projekter, der finansieres eller støttes af Fællesskabet, herunder eventuelt af Den Europæiske Investeringsbank, udbredelse af fortrolige oplysninger for eksempel om afgørelser vedrørende officielle rentesatser eller om Den Europæiske Centralbanks interventioner på valutamarkedet. I øvrigt giver forordning (EF) nr. 1073/1999 OLAF beføjelse til med øjeblikkelig virkning at foretage administrative undersøgelser, bl.a. i Regionsudvalget, Den Europæiske Centralbank eller Den Europæiske Investeringsbank. Det forhold, at disse EU-organer ikke har truffet den obligatoriske afgørelse, der skal præcisere de garantier, der gælder for de personer, der berøres af en intern undersøgelse, betyder, at deres medlemmer og personale kan blive

dårligere stillet end de øvrige institutioners medlemmer og personale. Regionsudvalgets, Den Europæiske Centralbanks og Den Europæiske Investeringsbanks passivitet betyder altså, at hverken borgerne, de økonomiske aktører eller disse EU-organisationers eget personale sikres en tilfredsstillende beskyttelse.

6. Overvågningsudvalget finder det derfor vigtigt i betragtning af de beløb, der forvaltes af disse EU-organer, at Regionsudvalget, Den Europæiske Centralbank eller Den Europæiske Investeringsbank hurtigt tiltræder den interinstitutionelle aftale om OLAF og træffer

den afgørelse, der er obligatorisk i henhold til forordning (EF) nr. 1073/1999, i overensstemmelse med modellen. Det henstiller til Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen under udøvelsen af deres beføjelse at tage højde for forholdet til OLAF ud fra princippet om, at Fællesskabet ikke bør stille offentlige midler til rådighed i tilfælde, hvor de ikke kan beskyttes af OLAF.

Den 7. oktober 1999.
