

# Den Europæiske Unions Tidende

# C 122

Dansk udgave

## Meddelelser og oplysninger

48. årgang

20. maj 2005

Informationsnummer

Indhold

Side

I *Meddelelser***Kommissionen****Overvågningsudvalget for OLAF**

2005/C 122/01

Aktivitetsrapport — Juni 2003–juli 2004 ..... 1

**DA**

## I

*(Meddelelser)*

## KOMMISSIONEN

## OVERVÅGNINGSUDVALGET FOR OLAF

## AKTIVITETSRAPPORT

**Juni 2003–juli 2004**

(2005/C 122/01)

**MEDDELELSE TIL LÆSERNE**

For at efterkomme Kommissionens regler om at begrænse længden af de tekster, der oversættes til alle officielle sprog, har Overvågningsudvalget udarbejdet denne sammenfatning af sin rapport for de sprog, der er underlagt disse begrænsninger (10 sider).

Rapporten findes i sin fulde længde på engelsk, fransk og tysk i dette nummer af EU-Tidende i de tilsvarende sprogudgaver og er ligeledes tilgængelig i en elektronisk udgave på Eur-Lex på følgende adresse: <http://europa.eu.int/eur-lex>.

## RESUMÉ

## INDLEDNING

## Metoder

Den overgangsperiode, som har været nødvendig i forbindelse med indførelsen af strukturer, der er tilpasset til OLAF's nye funktioner, har været meget længere end forventet. Da OLAF nu har indført mere gennemsigtige forvaltningsmetoder, har Overvågningsudvalget i det femte år efter ikrafttrædelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 i højere grad kunnet hellige sig det operationelle område og har fuldt ud kunnet varetage sin opgave med at føre regelmæssig kontrol af udøvelsen af undersøgelsesfunktionen.

Nu, hvor de første fem år er gået, skal udvalget påpege, at den største udfordring, som OLAF har stået over for, har været at tage hensyn til, at de undersøgelser, som skulle foretages inden for en ramme, som oprindeligt var beregnet for administrative undersøgelser, kunne føre til straffesager.

Udvalget understregede lige fra starten dette problem og gjorde direktøren for OLAF opmærksom på, at det var nødvendigt at indføre en struktur, som tydeligt viser, at der er tale om en undersøgelsesfunktion, som i kraft af sin uafhængige status adskiller sig fra rent administrative undersøgelser. Udvalget anbefalede også, at der blev vedtaget procedureregler og indført en kontrol, som sikrer, at disse regler overholdes, og at der blev indført en eksplisit metodologi for undersøgelserne.

## Konstatering

Ved vurderingen af OLAF's virksomhed har udvalget taget hensyn til såvel de definitioner, som findes i forordning (EF) nr. 1073/1999, og de aktiviteter, som OLAF rent faktisk har gennemført.

**Den definition af OLAF's opgaver, som findes i forordning (EF) nr. 1073/1999**, hviler på lovgiverens ønske om at indføre en uafhængig undersøgelsesfunktion og integrere den i en holdbar struktur.

Med forordning (EF) nr. 1073/1999 fastholdes den eksisterende balance mellem medlemsstaternes og Fællesskabets ansvarsområder. På fællesskabsplan er formålet at anvende de nye og eksisterende midler, som er indført med henblik på undersøgelser, og hvad angår forebyggelse pålægges OLAF at bidrage til udformning og udvikling af metoder til bekæmpelse af svig.

Med hensyn til det nationale plan skal OLAF ifølge forordningen samordne samarbejdet mellem de kompetente myndigheder i medlemsstaterne; på disse områder pålægges OLAF blot de opgaver, som UCLAF tidligere udførte på Kommissionens vegne.

Disse bestemmelser indeholder en række originale løsninger, som stadig i vidt omfang er midlertidige. Udvalget mente dog, at denne ordning kunne bruges som en overgangsløsning på grundlag af den »konstruktive tvetydighed«, som skulle karakterisere gennemførelsen af reglerne.

**OLAF's anvendelse af denne ordning** har været præget af bestræbelser på at undersøge alle mulighederne i de vedtagne instrumenter og samtidig videreføre det arbejde, som tidligere blev udført af UCLAF. Først for nylig er der gjort en programmeringsindsats for at præcisere sammenhængen mellem OLAF's forskellige opgaver. Det er derfor vanskeligt at give en klar definition af disse opgaver og af deres indbyrdes sammenhæng og sammenhæng med samarbejdspartneres opgaver.

## KAPITEL I

## DE MIDLER, SOM OLAF HAR ANVENDT VED UDFØRELSEN AF SINE OPGAVER

Med hensyn til opbygningen af OLAF skal udvalget blot minde om, at det for det første havde anbefalet at adskille de funktioner, som udøves i fuld uafhængighed, fra de funktioner, som udøves under Kommissionens ansvar, og for det andet at ophæve den skarpe opdeling af de operationelle sektorer.

Hvad angår de midler, som OLAF kan benytte sig af ved udførelsen af sine opgaver, bør OLAF være nyskabende. UCLAF, hvis struktur og personale OLAF har overtaget, var ikke et undersøgelsesorgan og havde hverken de beføjelser eller de instrumenter, der hører til et sådant organ. OLAF's første opgave var derfor at skabe disse instrumenter, men spørgsmålet om, hvordan undersøgelsesernes lovlighed skal prøves, er endnu ikke afklaret.

## A. LEDELSESINSTRUMENTER

For at sikre, at forvaltningen er effektiv, og at afgørelserne træffes uafhængigt, har udvalget anbefalet OLAF at indføre en række instrumenter, som skal muliggøre en proaktiv ledelse.

Når først man har accepteret princippet om proaktiv ledelse, kan man vælge at gribe kontrollen med forvaltningen an på forskellige måder, og OLAF har afprøvet flere forskellige instrumenter samtidig: Der er blevet oprettet et »board«, udarbejdet en **manual** og indført et **aktivitetsprogram**.

## B. INSTRUMENTER FOR ADMINISTRATIV OG BUDGETMÆSSIG FORVALTNING

Udvalget har anbefalet, at OLAF gøres budgetmæssigt uafhængigt, så det selv kan fastsætte sine prioriteter ved udarbejdelsen af et overslag over de udgifter, som følger af aktiviteterne i forbindelse med den uafhængige funktion, og så det selv kan vurdere, hvilke midler der er brug for. Desuden blev OLAF opfordret til at betragte sig selv om en selvstændig tjeneste for at fremme en personaleforvaltning, som stemmer overens med dets opgavers særlige karakter.

### C. PRØVELSE AF UNDERSØGELSERNES LOVLIGHED

Udvalget støttede oprindelig idéen om, at retsbedsmandsenheden skulle tildeles kontrolbeføjelser, som var adskilt fra den hierarkiske kontrol, fordi det mente, at den eksterne kontrol lå for langt væk i forhold til undersøgelser, som i den grad vedrører individets rettigheder.

OLAF har valgt at begrænse sig til en hierarkisk kontrol og har givet retsbedsmandsenheden en rådgivende rolle i forbindelse med afgørelser. OLAF undersøger på nuværende tidspunkt en anden mulighed, nemlig at overlade en sådan kontrol til det såkaldte board.

Under alle omstændigheder vil der kun kunne foretages en egentlig prøvelse af undersøgelsesernes lovlighed, hvis OLAF har præcise procedureregler, hvilket endnu ikke er tilfældet.

## KAPITEL II

### STATUS OVER OLAF'S OPERATIONELLE AKTIVITETER

Udvalgets henstillinger om de midler, som er nødvendige for, at man kan nå de mål, som lovgiveren har fastsat, er kun blevet delvis gennemført, og det er derfor vanskeligt at vide, hvilken virkning de kunne have haft på effektiviteten og kvaliteten af OLAF's aktiviteter, og at evaluere denne virkning.

Udvalgets kontrol og evalueringer vedrørte især den uafhængige undersøgelsesfunktion og de dertil knyttede aktiviteter. Denne funktion er kernen i de opgaver, som lovgiveren har pålagt OLAF, og udvalgets opgave er først og fremmest at styrke OLAF's uafhængighed i forbindelse med udøvelsen af undersøgelsesfunktionen.

Det største problem ved en evaluering af de operationelle aktiviteter er, at de kategorier, som er fastsat i manualen, ikke systematisk svarer til de aktiviteter, som rent faktisk gennemføres. Denne uoverensstemmelse gør det desuden umuligt at forvalte midlerne og de menneskelige ressourcer på grundlag af aktiviteterens art (uafhængige og ikke-uafhængige aktiviteter), hvilket fratager Kommissionen og budgetmyndigheden muligheden for præcist at evaluere, hvilke midler der er nødvendige for hvert enkelt område. Man må derfor tage udgangspunkt i aktiviteterens art som defineret i forordningen og tage hensyn til, at nogle af OLAF's uafhængige operationelle aktiviteter nævnes eksplicit i forordningen (undersøgelser), mens andre nævnes implicit (støtte til undersøgelser foretaget af medlemsstaternes retslige myndigheder).

I den seneste tid er der sket to positive udviklinger i de operationelle aktiviteter: For det første er arbejdet med at afslutte de sager, som OLAF havde indledt, nu færdigt, og for det andet er der indført mere effektive forvaltningsmetoder.

### A. AKTIVITETER, SOM NÆVNES EKSPPLICIT I FORORDNING (EF) Nr. 1073/1999: UNDERSØGELSER

Garantierne for, at undersøgelserne er uafhængige (direktørens status og udvalgets rolle), er meget mere omfattende end de uafhængighedsgarantier, som gives til almindelige administrative undersøgelsesorganer (f.eks. Kommissionens undersøgelses- og disciplinærkontor IDOC). På nuværende tidspunkt er de imidlertid kun underlagt forvaltningsretten. Da de muligvis vil blive brugt i straffesager, bør de også integrere de nationale strafferetlige regler og de overnationale principper (EMRK og EU-chartret).

#### a) Sondringen mellem interne og eksterne undersøgelser

De kriterier, som sondringen hviler på, er ikke særlig præcise, hvilket gør afgørelserne i blandede sager mindre gennemsigtige og medfører, at der gennemføres parallelle undersøgelser, samtidig med at det har en negativ indflydelse på beskyttelsen af individets rettigheder.

#### b) Evaluering af, hvordan procedurens forskellige faser fungerer

En analyse af henstillingerne i de endelige undersøgelsesrapporter giver et noget blandet billede af arten af OLAF's undersøgelsesaktiviteter. Generelt mener udvalget, at evalueringen skal dreje sig om resultaterne af undersøgelsesfunktionen og ikke begrænse sig til kvantitative elementer. Den skal tage hensyn til reaktionerne hos de myndigheder, som den er rettet til. I den forbindelse kan udvalget konstatere, at der på nuværende tidspunkt gøres en indsats for at sikre, at de retslige myndigheder i højere grad tager hensyn til bidraget fra OLAF, men det vil gerne understrege, at manglen på en effektiv prøvelse af lovligheden og OLAF's »blandede« status i et vist omfang har kunnet være med til at svække legitimiteten og troværdigheden af OLAF's bidrag.

### B. AKTIVITETER, SOM NÆVNES IMPLICIT I FORORDNING (EF) Nr. 1073/1999: OLAF'S SAMARBEJDE MED DE NATIONALE RETSLIGE MYNDIGHEDER

Problemet med forbindelserne mellem OLAF og de nationale retslige myndigheder er, at retsgrundlaget er uklart. De er enten i forbindelse med hinanden under faserne med retslig opfølgning eller som led i støtteaktiviteterne. Disse aktiviteter har vist sig at være yderst nyttige og udgør en uundværlig forlængelse af undersøgelsesaktiviteterne. De skal dog betragtes som aktiviteter, som OLAF udfører i sin egenskab af uafhængig tjeneste. På længere sigt skal de overtages af den europæiske anklagemyndighed. I overgangsperioden bør der vedtages interne regler for OLAF's deltagelse. Lovgiveren bør præcisere retsgrundlaget og fastsætte de nødvendige rammer.

## KAPITEL III

**UDVALGETS HENSTILLINGER: OLAF'S MÅDE AT FUNGERE PÅ SKAL FORBEDRES, OG OVERGANGEN TIL DEN EUROPÆISKE ANKLAGEMYNDIGHED SKAL FORBEREDES**

De henstillinger, som udvalget fremsætter, skal gøre det muligt for OLAF fuldt ud at udføre sine opgaver og gradvis at påtage sig den rolle med at bistå anklagemyndigheden, som kommissionsformand Romano Prodi henviste til, da han fremlagde sin handlingsplan. Romano Prodi understregede ligeledes, at det er nødvendigt at overveje, hvordan OLAF's aktiviteter kan koncentreres om de opgaver, som lovgiveren har fastsat. OLAF har nemlig haft problemer med at definere indholdet af sine forskellige opgaver og den indbyrdes sammenhæng mellem disse opgaver og sammenhængen med dets partners opgaver.

**A. SAMMENHÆNGEN MELLEM UNDERSØGELSESFUNKTIONEN OG OLAF'S ANDRE FUNKTIONER**

OLAF's opgaver er meget forskelligartede: Det skal foretage undersøgelser, yde støtte til de nationale myndigheders undersøgelser og bidrage til Kommissionens politiske og lovgivningsmæssige indsats for at bekæmpe svig mod fællesskabsbudgettet. I lyset af de indhøstede erfaringer er det nødvendigt at tage spørgsmålet om synergien mellem de forskellige opgaver op til fornyet overvejelse, og det største problem er sammenhængen mellem opgaverne.

**1. Nødvendigheden af en bedre tilrettelæggelse af OLAF's aktiviteter på grundlag af en undersøgelsespolitik**

Udvalget går ind for, at man skal anvende proportionalitetsprincippet og en udtrykkeligt fastsat undersøgelsespolitik med angivelse af kriterierne for de valg, som det er nødvendigt at foretage som følge af subsidiaritetsprincippet og de begrænsede midler. For at direktøren uafhængigt kan beslutte at indlede en undersøgelse, kræves det, at han kan træffe et ansvarligt valg på grundlag af sådanne kriterier, og at det over for efterforskerne præciseres, hvad formålet med undersøgelsen er, hvilket område den dækker, hvilke midler og ressourcer de skal anvende, og hvilke former for bevismidler de skal søge efter. Denne undersøgelsespolitik skal desuden gøre det muligt at fastlægge den rolle, som OLAF's undersøgelser spiller i forhold til de nationale procedurer og fællesskabsprocedurerne, at afgøre, hvilke af prioriteterne der er vigtigst, og at gøre beslutningerne mere gennemsigtige og dermed øge uafhængigheden.

**2. Behovet for en ændring af OLAF's status**

Opbygningen af forordning (EF) nr. 1073/1999 og af Kommissionens afgørelse 1999/352/EF, EKSF hviler på sondringen mellem udførelsen af den nye undersøgelsesopgave i fuld uafhængighed og varetagelsen af de opgaver, som OLAF udfører i sin egenskab af tjenestegren i Kommissionen. I praksis er sondringen ikke altid klar.

**a) OLAF's interne organisation**

**Henstilling 1):** Der bør etableres en struktur, hvor de tjenester, som varetager uafhængige funktioner, er adskilt fra de tjenester, som varetager »kommissionsfunktioner«, og kompetencefordelingen mellem OLAF og Kommissionens tjenester og generaldirektorater med hensyn til administrativt samarbejde bør præciseres.

**Henstilling 2):** Der bør indføres en ordning for personalet (midlertidigt ansatte eller tjenestemænd), som er tilpasset til deres opgaver.

**Henstilling 3):** Der bør indføres en budgetordning for OLAF, som ikke er en hindring for undersøgelsesernes uafhængighed.

**b) Administrativ status og ansvarsområder**

OLAF's administrative status, hvor OLAF er integreret i Kommissionens struktur, kan betyde, at Kommissionen havner i en interessekonflikt, når den optræder som forsvarer i forbindelse med en sag anlagt af en tjenestemand, som den skal beskytte, mod foranstaltninger, som er truffet i forbindelse med eller på grundlag af en undersøgelse foretaget af OLAF, eller en sag anlagt af et medlem af en af institutionerne.

Med hensyn til den status, som gælder for direktøren for OLAF, pålægger lovgivningen ham tilsvarende en række opgaver på det disciplinære område, idet han ligestilles med ansættelsesmyndigheden; han skal lede undersøgelserne og behandle klager over handlinger i forbindelse med undersøgelserne, hvilket er muligt inden for forvaltningsretten, men kan være problematisk, når det drejer sig om undersøgelser, som kan føre til straffesager.

**c) OLAF's forbindelser udadtil**

**Henstilling 4):** OLAF's opgaver, stilling, forbindelser med de forskellige partnere og rolle i de forskellige procedurer, herunder disciplinærprocedurer, bør fastlægges præcist; der bør fastsættes regler for OLAF's opgave med at støtte de retslige myndigheder, og de juridiske rammer bør præciseres.

**B. ORDNINGER OG STRUKTURER, SOM ER NØDVENDIGE FOR UDØVELSEN AF UNDERSØGELSESFUNKTIONEN**

OLAF betragter sine undersøgelser som forberedende foranstaltninger, som har karakter af klassiske administrative handlinger. Faktum er, at OLAF ikke over for personer råder over alle de håndhævelsesbeføjelser, som findes på det strafferetlige område. Men det har ikke desto mindre en række vigtige beføjelser, såsom adgang til lokaler og dokumenter og retten til at anmode de

pågældende om at afgive mundtlige oplysninger. OLAF's arbejde kan således berøre de individuelle frihedsrettigheder. Udvalget mener derfor, at en rent intern prøvelse af lovligheden ikke er tilstrækkelig og har visse ulemper. Dets henstillinger vedrører:

### 1. *Procedureregler*

**Henstilling 5):** For at sikre, at der i højere grad tages hensyn til, at undersøgelserne kan føre til straffesager, gentager udvalget den henstilling til OLAF, som det fremsatte i sin første aktivitetsrapport vedrørende indførelse af interne procedureregler, der er tilpasset til undersøgelsens forskellige faser og er tilstrækkeligt præcise til, at man kan sikre, at de eksisterende principper overholdes.

### 2. *Prøvelse af undersøgelsernes lovlighed*

OLAF erkender, at det ved prøvelsen af lovligheden af handlinger i forbindelse med undersøgelser er nødvendigt at overholde de bestemmelser, som er omhandlet i betragtning 10 i forordning (EF) nr. 1073/1999, men sender ansvaret videre til andre instanser, hvilket kan medføre, at effektiviteten svækkes. Udvalget vil derfor gerne minde om, at denne svaghed allerede blev påpeget, da forordning (EF) nr. 1073/1999 trådte i kraft, og at der allerede dengang blev foreslået en række løsninger.

## C. UDVALGETS ROLLE OG STATUS

Udvalget skal minde om de to funktioner, som forordningen pålægger det: Det skal regelmæssigt kontrollere udøvelsen af undersøgelsesfunktionen og bistå direktøren med at løse dennes opgaver.

For den kommende periode er det med hensyn til prøvelse af lovligheden blevet foreslået at styrke udvalgets beføjelser, og det vil så få tildelt en ny rolle, som det ikke kan påtage sig ifølge den nuværende forordning. Udvalget stiller sig forbeholdent over for en sådan løsning.

På grund af udvalgets sammensætning, som er bestemmende for den måde, det fungerer på (månedlige møder), er dets vigtigste aktiv, at dets evalueringer er uafhængige og upartiske. Hvis det pålægges beslutningsbeføjelser i forbindelse med undersøgelserne, vil dets status nødvendigvis blive ændret til en permanent status, som er integreret i fællesskabsinstitutionerne. Dets beføjelser vil blive styrket, men dets uafhængighed og upartiskhed risikerer at blive svækket.

Udvalget har derfor foreslået, at der oprettes en »advokat til beskyttelse af borgernes friheder«, som skal bistå udvalget i forbindelse med udførelsen af dets nye opgaver.

Udvalget mener desuden, at det på grundlag af sit arbejde kan være med til at løse OLAF's problemer med at regulere sine forbindelser med de forskellige partnere, som er skyld i en stor del af de vanskeligheder, der opstår i forbindelse med dets operationelle aktiviteter.

**Henstilling 6):** Udvalget bør udtrykkeligt tillægges en interinstitutionel funktion med at varetage koordinationen mellem de forskellige deltagere i den operationelle indsats for at beskytte Fællesskabernes finansielle interesser med henblik på at forebygge problemer med uklarheder og kompetencekonflikter.

Hvad angår udvalgets egen status, skal det endnu en gang henlede institutionernes opmærksomhed på, at det skal kunne råde over de midler, som er nødvendige for, at det kan udføre sine opgaver, både med hensyn til de oplysninger, som skal stilles til rådighed for det, og med hensyn til dets administrative og budgetmæssige stilling, som skal sikre, at det kan fungere ordentligt. Det skal specielt understreges, at det særlige ved udvalget netop er, at det er et uafhængigt organ, som aflægger rapport til alle institutionerne. For at gøre denne særlige stilling klarere bør dets medlemmers status præciseres. Desuden bør driften af udvalget og dets sekretariat (placeringen af hovedsædet, ansættelse af medarbejdere og deres karriereforløb, budget) være fuldstændig uafhængig af de kontrollerede organer.

## KONKLUSION

Traktaten om en forfatning for Europa giver en konkret mulighed for at udvikle det nuværende system for beskyttelse af de finansielle interesser, idet det fastslås, at der skal fastlægges bestemmelser for Eurojusts udøvelse af sine beføjelser med hensyn til at iværksætte efterforskning af straffesager i forbindelse med beskyttelsen af de finansielle interesser og koordineringen heraf, og der gives mulighed for at oprette en europæisk anklagemyndighed ud fra Eurojust, som skal påtage sig disse opgaver, hvortil så kommer retsforfølgelse, i givet fald i samarbejde med Europol.

I forordning (EF) nr. 1073/1999 anføres det, at de konklusioner og oplysninger, som OLAF's undersøgelser fører til, i givet fald kan medføre en straffesag, og der fastlægges strengere regler og principper for undersøgelserne end dem, der gælder for de undersøgelser, som er omhandlet i vedtægten, men disse bestemmelser har ikke haft den ønskede virkning. Idet der også tages hensyn til resultaterne af den revision, som Revisionsretten har foretaget, må man som led i revisionen af forordningen fastlægge retningslinjer med henblik på at forberede overgangen til det system, som er omhandlet i traktaten, og forbedre såvel OLAF's interne organisation som dets forbindelser med partnerne.

Det skulle således være muligt at finde en løsning på en stor del af de problemer, som OLAF hidtil har stået over for, hvilket vil lette overgangen til en europæisk anklagemyndighed.