

Den Europæiske Unions Tidende

C 404



Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

61. årgang
9. november 2018

Indhold

IV Oplysninger

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

2018/C 404/01

Udtalelse nr. 2/2017, ledsagedokument til Kommissionens evalueringsrapport om gennemførelsen af
Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 (artikel 19) 1

DA

IV

(Oplysninger)

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

**Udtalelse nr. 2/2017, ledsagedokument til Kommissionens evalueringsrapport om gennemførelsen af
Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 ⁽¹⁾ (artikel 19)**

(2018/C 404/01)

INDHOLDSFORTEGNELSE

	<i>Side</i>
Indledning	3
Metode	4
KAPITEL I	4
Retsgrundlaget for OLAF's arbejde	4
OLAF's rolle — den lovgivningsmæssige baggrund	4
Retsakter, som er gældende for OLAF	6
KAPITEL II	7
Undersøgelserforløbet: indvirkningen af den nye forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 på OLAF's effektive udførelse af undersøgelser	7
Indledning af undersøgelser: et udtryk for OLAF's uafhængighed	7
Udførelse af undersøgelser: undersøgelsesforanstaltninger, som OLAF har ret til at gennemføre	8
OLAF's adgang til oplysninger	10
Pligt til at samarbejde med OLAF	11
Varigheden af OLAF's undersøgelser: styrkelse af OLAF's uafhængighed	11
Afslutning af undersøgelsen: endelig rapport, henstillinger og opfølgning	12
KAPITEL III	13
Overholdelse af de grundlæggende rettigheder og de processuelle garantier i de undersøgelser, som OLAF foretager. Retten til en effektiv domstolsprøvelse	13
Overholdelse af de grundlæggende rettigheder og processuelle garantier: indledende betragtninger	13
Behovet for at styrke de processuelle rettigheder og garantier i den nye OLAF-forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013: artikel 9 i OLAF-forordningen og dens indvirkning på interne og eksterne undersøgelser	13
Retten til en effektiv domstolsprøvelse	15

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

KAPITEL IV	16
Tilsyn og kontrol med OLAF's undersøgelser. Overvågningsudvalgets rolle og dets samspil med andre organer	16
Generelle bemærkninger	16
Domstolens rolle	16
De nationale retsmyndigheders rolle	17
Den kontrolansvarlige for processuelle garantier	17
KAPITEL V	19
Overvågningsudvalgets og dets sekretariats rolle, status og kompetencer: forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 og forordning (EU, Euratom) 2016/2030	19
Overvågningsudvalgets mission: generelle bemærkninger	19
Overvågningsudvalgets kompetenceområde i den nye forordning og dens ændring ved forordning (EU, Euratom) 2016/2030	19
Overvågningsudvalgets rolle: genstand for fortolkning i henhold til forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013	20
Regelmæssig overvågning af OLAF's undersøgelsesfunktion	20
Overvågningsudvalgets bistand til OLAF's generaldirektør ved udførelsen af hans opgaver: de politiske prioriteringer på undersøgelsesområdet, retningslinjerne for undersøgelsesprocedurer og den årlige forvaltningsplan	21
Overvågningsudvalgets medlemmers status	21
KAPITEL VI	22
Oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed og dens indvirkning på OLAF's undersøgelser	22
Overvågningsudvalgets rolle i forbindelserne med EPPO	24

Indledning

1. Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) blev oprettet for 18 år siden i 1999 som et administrativt undersøgelsesorgan, der havde til opgave at bekæmpe svig, korruption og andre ulovlige aktiviteter, som skader Unionens finansielle interesser. Lige fra starten er udstrækningen og indvirkningen af OLAF's beføjelser og sammensætning i en vis grad blevet overskygget af den mulige oprettelse af en europæisk anklagemyndighed, som man begyndte lovgivningsarbejdet omkring i 2001 med Kommissionen og Europa-Parlamentet i spidsen.

I juni 2017 meddelte Rådet endelig, at forordningen om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed (»EPPO«) ville blive vedtaget i oktober 2017 under forudsætning af Europa-Parlamentets forudgående samtykke. I den forbindelse ville Kommissionen utvivlsomt overveje at revidere OLAF-forordningen — en proces, der kunne overlape den aktuelle evaluering. Derfor ligger en indgående analyse af, hvordan OLAF's beføjelser og sammensætning ville blive påvirket af den kommende EPPO, uden for denne udtalelses omfang. I betragtning af OLAF's historie er dets undersøgelser dog blevet stærkt påvirket af den fremtidige rolle, som EPPO kunne spille på det europæiske retsområde, og derfor synes det uundgåeligt at henvise til dette i denne evaluering.

2. I marts 2016 ophævede Kommissionen delvist OLAF's generaldirektørs immunitet som svar på en anmodning fra de belgiske retsmyndigheder på baggrund af princippet om loyalt samarbejde. Generaldirektøren var genstand for en national strafferetlig undersøgelse som følge af påstande om, at han var ansvarlig for ulovlig telefonaflytning i embeds medfør under en OLAF-undersøgelse ⁽¹⁾.

Denne yderst alvorlige og hidtil usete situation kræver en omhyggelig gennemgang af forordningens anvendelse på de undersøgelsesforanstaltninger, som OLAF har ret til at foretage, og beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder. Den måde, som de afgørende principper om uafhængighed, tilsyn, legalitetskontrol, upartiskhed, integritet, god forvaltningspraksis og ansvarlighed er gennemført på, kræver nøje overvejelse.

Hvad angår ophævelsen af immunitet, anlagde generaldirektøren sag ved Den Europæiske Unions Ret med påstand om annullering af Kommissionens afgørelse med den begrundelse, at foranstaltningen rejste tvivl om hans uafhængighed ⁽²⁾. Overvågningsudvalget er ikke bekendt med detaljerne i de to parter indbringelser for Retten, hvor hovedsagen, som generaldirektøren har anlagt, stadig er verserende. Sagen rejser også spørgsmålet om, hvorvidt Overvågningsudvalgets beføjelser er tilstrækkelige til at sikre OLAF's uafhængighed.

3. OLAF-forordningen er blevet ændret to gange siden 1999. I september 2013 erstattede forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 den første forordning (forordning (EF) nr. 1073/1999). Formålene med ændringen var at forbedre OLAF's operationelle effektivitet, øge dets uafhængighed og styrke respekten for de processuelle rettigheder og garantier i undersøgelserne.

Tre år senere, i oktober 2016, blev der foretaget en tidlig ændring af forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 uden at vente på den vurderingsperiode, der var fastlagt i reformen, med henblik på at ændre Overvågningsudvalgets sekretariats uafhængighed og Overvågningsudvalgets budget. Ændringen, som blev vedtaget med forordning (EU, Euratom) 2016/2030, resulterede i uforudsete problemer for Overvågningsudvalgets arbejde og institutionelle position og som en konsekvens heraf for tilsynsmekanismernes egnethed og styrkelsen af OLAF's uafhængighed.

Overvågningsudvalget vil gøre sig yderligere overvejelser om den anden reform i den nærmeste fremtid.

⁽¹⁾ Kendelse afsagt af Rettens præsident den 20. juli 2016 i sag T-251/16 R, Generaldirektøren for Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) mod Kommissionen: *Faits à l'origine du litige «des allegations d'écoutes téléphoniques illégales»* (præmis 15). I kendelsen afviste Retten den anden begæring fra OLAF's generaldirektør om, at Rettens præsident udsætter gennemførelsen af Kommissionens afgørelse på grund af uopsættelighed for at undgå alvorlig og uoprettelig skade på hans egen uafhængighed samt på OLAF's uafhængighed og funktion.

⁽²⁾ Ibid. Den endelige afgørelse i denne sag verserer stadig for Retten.

Metode

4. Overvågningsudvalgets kerneområde, nemlig regelmæssig overvågning af OLAF's undersøgelsesfunktion for at styrke OLAF's uafhængighed, blev til en vis grad præciseret i den nye forordning. Med den nye ordlyd får Overvågningsudvalget til opgave at overvåge OLAF's »korrekte udøvelse« af de beføjelser, det er tillagt ved denne forordning ⁽¹⁾. Det er dog Overvågningsudvalgets opfattelse, at mekanismerne for denne overvågning stadig er uklare, og at det er nødvendigt med en yderligere præcisering, navnlig når det gælder de processuelle garantier og beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder.

Overvågningsudvalget er klar over, at lovgiveren i den nye forordning har frataget Overvågningsudvalget ansvaret for forudgående legalitetskontrol, hvilket var genstand for Rettens afgørelse i sag T-48/05, Franchet og Byk mod Kommissionen. Retten fastslog, at Overvågningsudvalget skal høres inden fremsendelse af sagsrapporter til de nationale retsmyndigheder af hensyn til beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder ⁽²⁾. Efter Overvågningsudvalgets mening er der stadig behov for klare regler for mekanismerne for dets evaluering af OLAF's undersøgelsesfunktion, når undersøgelserne er afsluttet.

5. Ved at trække på de erfaringer, som det havde opnået via den regelmæssige overvågning af undersøgelser og sin rolle, begyndte Overvågningsudvalget i januar 2017 processen med at undersøge:

- 30 udtalelser om sager, som OLAF havde »afvist«
- 3 endelige sagsrapporter om afsluttede sager
- rapporter om klager modtaget af OLAF fra 2014 til 2017
- information om OLAF's rapporter og henstillinger, som blev fremsendt til institutioner og retsmyndigheder i medlemsstaterne, og som ikke blev fulgt, for perioden 2014-2016
- prioriteringer med hensyn til undersøgelsespolitikken og årlige arbejdsplaner for perioden 2014-2017
- 218 rapporter om undersøgelser, som varede i over 12 måneder, i perioden januar 2017 til april 2017.

Overvågningsudvalget undersøgte endvidere:

- sager, som er anlagt ved Domstolen og vedrører OLAF
- Den Europæiske Ombudsmands afgørelser om klager vedrørende OLAF
- tidligere Overvågningsudvalgs rapporter og udtalelser.

Valget af information om de OLAF-sager, som Overvågningsudvalget analyserede, blev truffet af OLAF.

KAPITEL I

Retsgrundlaget for OLAF's arbejde

OLAF's rolle — den lovgivningsmæssige baggrund

6. OLAF's kompetenceområde og anvendelsesområdet for forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 stadfæstes i TEUF's artikel 325, stk. 4, som giver institutionerne beføjelse til at vedtage de nødvendige foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af svig, der skader Unionens finansielle interesser, med henblik på at yde en effektiv og ensartet beskyttelse i medlemsstaterne samt i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer. I henhold til forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 omfatter beskyttelsen af Unionens finansielle interesser således administrative undersøgelser foretaget af OLAF.

⁽¹⁾ Se artikel 15, stk. 1, sidste del af første afsnit.

⁽²⁾ Se sidste afsnit i artikel 11, stk. 7, i forordning (EF) nr. 1073/1999 og artikel 17, stk. 5, litra b), i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013. Se forretningsordenen for OLAF-Overvågningsudvalget (EUT L 308 af 24.11.2011), artikel 13, stk. 5, om »Opfølgning af oplysninger fra generaldirektøren«, navnlig om den mekanisme, der blev indført efter aftale med OLAF for at sikre overholdelsen af de grundlæggende rettigheder og processuelle garantier i »sager, hvor det er nødvendigt at fremsende oplysninger til en medlemsstats retsmyndigheder«.

Artikel 1, stk. 4, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 giver OLAF pligt til at foretage interne administrative undersøgelser, der har til formål at bekæmpe svig, korrupsion og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser. Med henblik herpå undersøger det alvorlige forhold i forbindelse med udøvelse af arbejdet, der indebærer manglende opfyldelse af tjenestemænds eller øvrige ansattes forpligtelser, der kan medføre en disciplinærsag eller en straffesag, eller en tilsvarende manglende opfyldelse af forpligtelser hos medlemmer af institutioner og organer, ledere af kontorer og agenturer eller ansatte i institutioner, organer, kontorer eller agenturer, der ikke er omfattet af tjenestemandsvedtægten.

Artikel 1, stk. 4, giver ligeledes OLAF beføjelse til at undersøge adfærd, der skader Unionens finansielle interesser, mens undersøgelser af alle andre forseelser ikke falder ind under anvendelsesområdet for kontorets undersøgelser. Det blev dog fastslået i OLAF-forordningen, at det ansvar, som tillægges kontoret, foruden beskyttelse af de finansielle interesser vedrører samtlige aktiviteter til sikring af Unionens interesser mod uregelmæssig adfærd, der kan have administrative eller strafferetlige konsekvenser. OLAF kan ligeledes iværksætte administrative undersøgelser for at kontrollere, om en tjenestemand eller tidligere tjenestemand ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til vedtægten for tjenestemænd, uden at det udtrykkeligt begrænser anvendelsesområdet for de undersøgelser, der vedrører Unionens finansielle interesser ⁽¹⁾.

I praksis fokuserer OLAF's undersøgelser på svig (som er en kategori inden for straffelovgivningen). Samtidig åbnede lovgiveren mulighed for, at bevismateriale, der indsamles under administrative undersøgelser, kan sendes til retsmyndigheder i medlemsstaterne. Desuden fremsætter OLAF henstillinger om specifikke foranstaltninger i forbindelse med nationale disciplinære, administrative og finansielle sager og/eller straffesager. OLAF foretager således undersøgelser, som følges op i nationale straffesager. Endvidere har det indsamlede bevismateriale samme beviskraft som bevismateriale fra medlemsstaternes administrative organer ⁽²⁾.

I den forbindelse gjorde vedtagelsen af direktivet om beskyttelse af finansielle interesser i juli 2017 de strafferetlige beføjelser større, når det gælder beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, og udvidede anvendelsesområdet for OLAF's undersøgelser til at omfatte moms. Dette vil få indflydelse på OLAF's kompetenceområde.

7. Forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 indeholder adskillige forbindelser mellem OLAF's undersøgelser og straffesager. Dette gør næsten OLAF's undersøgelser til en forberedende fase for straffesager ⁽³⁾.

OLAF's fremtidige undersøgelser vil være direkte forbundet med straffesager, hvor der er et tæt forhold til og udveksling af oplysninger med EPPO ⁽⁴⁾. Navnlig hvis OLAF skal yde operationel støtte til EPPO ⁽⁵⁾ eller udføre administrative undersøgelser, vil OLAF udelukkende gøre dette med henblik på strafferetlig efterforskning og straffesager, som finder sted i en medlemsstat. Sådanne sager vil være underlagt ændringen af forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013, således at de processuelle rettigheder og garantier og reglerne om bevisførelse afspejler kravene i den pågældende medlemsstats lovgivning.

8. Forslaget om oprettelse af EPPO præciserede ikke OLAF's mandat eller beføjelser. Hvis EPPO-forslaget vedtages i sin nuværende udgave, vil OLAF være ansvarligt for:

- a) undersøgelser under »det nuværende mandat« i alle EU's medlemsstater (også dem, der ikke deltager i EPPO)
- b) undersøgelser under den grænse, der er sat for EPPO (den generelle grænse på 10 000 EUR eller den særlige grænse på 10 mio. EUR i tilfælde af momssvig) i de medlemsstater, der deltager i EPPO
- c) undersøgelser, som EPPO uddelegerer til OLAF, og foranstaltninger, som EPPO anmoder om.

I de tilfælde, der er nævnt i litra c), er det endnu ikke klarlagt, om OLAF skal indlede sin egen undersøgelse eller arbejde inden for EPPO's proceduremæssige rammer. Efter Overvågningsudvalgets mening skal disse afgørende kompetencespørgsmål løses fuldstændigt i OLAF-forordningen.

⁽¹⁾ Overvågningsudvalget bemærkede allerede dette i sin udtalelse nr. 4/2011, s. 4.

⁽²⁾ Artikel 11, stk. 2, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013.

⁽³⁾ Forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013, herunder betragtning 6 og 29 samt artikel 11, stk. 2.

⁽⁴⁾ Artikel 101, stk. 1, i udkast til Rådets forordning om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed (som omhandlet i Rådets dokument 9941/17 af 30. juni 2017).

⁽⁵⁾ Ibid. Artikel 101, stk. 3, litra a).

Overvågningsudvalget er af den opfattelse, at en ændring af forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 bør skabe et ensartet grundlag for alle OLAF's undersøgelser for at undgå opsplitning og fortolkningsvanskeligheder og for at styrke lovgivningens klarhed og de processuelle garantier. Det ensartede retsgrundlag bør også indeholde en udtømmende kodeks for OLAF's beføjelser. I forordningen skal der lægges særlig vægt på en præcisering af beføjelserne, hvad angår EU-institutionerne, og en opdeling af kompetencerne mellem OLAF og den kommende EPPO.

Retsakter, som er gældende for OLAF

9. Når det gælder om at beskytte Unionens finansielle interesser og anvende bestemmelserne om bekæmpelse af svig, hænger OLAF-forordningen uløseligt sammen med forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96 og (EF, Euratom) nr. 2988/95 og suppleres af en lang række andre retsakter såsom afgørelser, sektorspecifikke regler, interinstitutionelle aftaler, retningslinjer, instruktioner og administrative ordninger.

Den nye forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 indførte navnlig »retningslinjer for undersøgelsesprocedurer«, et dokument, som giver kontorets ansatte praktisk vejledning om: i) gennemførelsen af undersøgelser, ii) de processuelle garantier og berørte personers eller vidners rettigheder, og iii) nærmere oplysninger om de interne rådgivnings- og kontrolprocedurer, herunder legalitetskontrollen. Disse retningslinjer fik en primær rolle i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 og var tænkt som en måde at give generaldirektøren mulighed for at handle uafhængigt på. Undersøgerne skal følge disse retningslinjer, som skal forelægges Overvågningsudvalget inden vedtagelsen (se betragtning 18 og 19 og artikel 17, stk. 8, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013) og fremsendes til institutionerne. Artikel 41 i chartret om grundlæggende rettigheder, som omhandler god forvaltning, gjorde disse regler bindende for OLAF selv.

10. »Retningslinjerne for undersøgelsesprocedurer« blev vedtaget i september 2013. De omfatter en samling af 28 artikler, hvoraf nogle blot gengiver eksisterende lovgivningsbestemmelser. For at skabe gennemsigtighed er disse retningslinjer offentliggjort på kontorets websted i henhold til den nye forordning ⁽¹⁾.

En vigtig effekt af retningslinjerne var indførelsen af en ny struktur under OLAF, som beskæftiger sig med den interne tilrettelæggelse og fordeling af opgaverne mellem de forskellige undersøgelsesenheder, herunder oprettelsen af det såkaldte »Investigation Selection and Review Unit« (kontoret for udvælgelse og gennemgang af undersøgelser). Dette kontor fungerer som det første filter, der analyserer modtagne oplysninger, og som det organ, der træffer beslutning om, hvilke sager der skal indledes. Kontoret foretager også legalitetskontrol i løbet af undersøgelserne og står for den endelige gennemgang af sagsrapporter og beslutningstagning om OLAF's henstillinger.

Overvågningsudvalget udtrykker tvivl om, hvorvidt denne struktur er effektiv og gennemsigtig, og opfordrer lovgiveren til at overveje de konsekvenser, som en sådan struktur og dens fleksible retsgrundlag kan have for personers rettigheder. Lovgiveren bør oprette en ramme af permanente strukturer for at sikre undersøgelsestjenestens stabilitet.

Overvågningsudvalget anerkendte, at de 28 artikler, som formelt udgør retningslinjerne for undersøgelsesprocedurer, siden vedtagelsen i 2013 er blevet suppleret med en lang række retningslinjer rettet mod OLAF's personale og udarbejdet mellem 2014 og 2016, herunder:

- retningslinjer/vademecummer om udvælgelse af sager
- generelle instruktioner om overførsel af sager
- instruktioner vedrørende kontinuerlig gennemførelse af undersøgelser
- procedurer for opdeling og samling af undersøgelser og koordineringssager
- procedurer vedrørende påstande fra de berørte personer med hensyn til offentliggørelse af fortrolige oplysninger
- instruktioner om en mulig afslutning af undersøgelserne, uden at der gives mulighed for at fremsætte bemærkninger
- instruktioner om adskillelse af den endelige rapport og de ledsagende henstillinger
- retningslinjer for finansiel overvågning.

⁽¹⁾ Jf. betragtning 18 og artikel 17, stk. 8, sidste afsnit, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013.

På baggrund af ovenstående er Overvågningsudvalget af den opfattelse, at dette kludetæppe af regler ikke giver undersøgelsesernes udførelse den gennemsigtighed, som lovgiveren ønskede, og at de mange instruktioner kan vildlede OLAF's personale, ikke mindst undersøgerne. Denne situation kan undgås ved at fastlægge omfattende undersøgelsesprocedurer i forordningen.

KAPITEL II

Undersøgelserforløbet: indvirkningen af den nye forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 på OLAF's effektive udførelse af undersøgelser

11. OLAF skal foretage sine undersøgelser i henhold til en række regler og principper, som omfatter: uafhængighed, legalitet, proportionalitet, subsidiaritet, upartiskhed, objektivitet, retfærdighed, rimelige tidsfrister, overholdelse af uskyldsformodningen, fortrolighed og tavshedspligt. Den nye forordning forbedrede nogle af disse regler, navnlig med hensyn til beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder og de processuelle garantier. De principper, der gælder for undersøgelsesfunktionen, er dog stadig spredt ud over adskillige retsakter ⁽¹⁾, hvilket gør det nødvendigt at skabe klarhed. Retningslinjerne for undersøgelsesprocedurer, som generaldirektøren har vedtaget i henhold til artikel 17, stk. 8, i den nye forordning, kunne ikke erstatte lovgiverens rolle, når det gælder om at fastsætte klare undersøgelsesregler.

Overvågningsudvalget har undersøgt gennemførelsen af OLAF's nye beføjelser og principperne for undersøgelsesfunktionen, og tog i den forbindelse højde for hele en sags forløb og chartret om grundlæggende rettigheder.

Indledning af undersøgelser: et udtryk for OLAF's uafhængighed

12. Overvågningsudvalget er altid meget opmærksomt på det afgørende øjeblik i proceduren, nemlig beslutningen om, hvorvidt en undersøgelse skal indledes eller afvises. Det skyldes ikke kun, at generaldirektøren skal træffe en sådan beslutning i fuld uafhængighed uden at være under pres fra nogen regeringer, institutioner eller personer, men også de konsekvenser, som denne beslutning har for EU's og medlemsstaternes politik for undersøgelser af svig og for rettighederne hos de personer, der er genstand for undersøgelser.
13. I modsætning til ordlyden i den tidligere forordning ⁽²⁾ stadfæstede artikel 5 i den nye forordning opportunitetsprincippet i undersøgelsesprocessen ved at: i) fastlægge kriterierne for indledning af undersøgelser og ii) give OLAF's generaldirektør store skønsmæssige beføjelser med hensyn til beslutningen om, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at indlede en undersøgelse. Begrebet »tilstrækkeligt begrundet mistanke«, som i henhold til europæisk retspraksis er en forudsætning for at indlede en undersøgelse ⁽³⁾, blev indarbejdet i forordningens tekst og komplementeres af andre beslutningsparametre, f.eks. hvad der prioriteres i kontorets politik på undersøgelsesområdet, dets årlige forvaltningsplan, behovet for en effektiv anvendelse af ressourcerne, og at de midler, der anvendes, skal stå i et rimeligt forhold til formålet. Disse standarder blev endda gjort bredere, hvad angår generaldirektørens valgfrihed i forbindelse med interne undersøgelser ⁽⁴⁾.

Overvågningsudvalget er af den opfattelse, at de mange kriterier for indledningen af undersøgelser er for fleksible og kan udgøre en risiko for retssikkerheden og OLAF's retfærdige behandling af modtagne oplysninger, medmindre der indføres mekanismer for at modvirke et eventuelt misbrug af skønsmæssige beføjelser eller et unødigt eksternt pres på OLAF's generaldirektør.

De omfattende skønsmæssige beføjelser, som den nye forordning giver generaldirektøren i dette afgørende øjeblik, bør genovervejes af lovgiveren og bør så afgjort opvejes via pligten til løbende at informere Overvågningsudvalget om generaldirektørens begrundede beslutning, når han beslutter ikke at indlede en undersøgelse. Dette ville være en mekanisme, der sikrer ansvarlighed og styrker OLAF's uafhængighed.

14. Artikel 5 i den nye forordning indførte ikke en efterfølgende pligt for generaldirektøren til at informere de kompetente myndigheder i den berørte medlemsstat eller institution, når han beslutter, hvorvidt der skal indledes en ekstern

⁽¹⁾ Herunder forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 og forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96, den interinstitutionelle aftale, administrative ordninger mellem institutionerne og OLAF samt Kommissionens afgørelse 1999/352/EF med efterfølgende ændringer.

⁽²⁾ I artikel 5 i forordning (EF) nr. 1073/1999 stod der blot, at de eksterne/interne undersøgelser »indledes på grundlag af en beslutning truffet af kontorets direktør«.

⁽³⁾ Se sag C-15/00, Europa-Kommissionen mod Den Europæiske Investeringsbank, og sag C-11/00, Europa-Kommissionen mod Den Europæiske Centralbank.

⁽⁴⁾ I sidste afsnit af artikel 5, stk. 1, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 står der, at der tages »særligt hensyn til, hvilken institution eller hvilket organ, kontor eller agentur der har bedst mulighed for at gennemføre dem på grundlag af bl.a. følgende: arten af de faktuelle oplysninger, de faktiske eller potentielle økonomiske konsekvenser af sagen og sandsynligheden for en eventuel retslig opfølgning«.

eller intern undersøgelse⁽¹⁾. Dette giver en risiko for, at oplysninger går tabt, og at lovovertrædere ikke straffes. Lovgiveren bør løse dette problem med, at oplysninger går tabt, da det kan fratage medlemsstaterne muligheden for at bruge disse oplysninger som udgangspunkt for deres egen undersøgelsespolitik.

15. Overvågningsudvalget har undersøgt, om de interne regler for denne udvælgelses- og indledningsfases gennemførelse, der er vedtaget i »retningslinjerne for undersøgelsesprocedurer«, sikrer gennemsigtighed og uafhængighed i undersøgelsesprocessen. Dette er særlig vigtigt i betragtning af den kommende oprettelse af EPPO og dennes samspil med OLAF, når det gælder indledning/henlæggelse af sager og adgang til oplysninger⁽²⁾.

Ud fra Overvågningsudvalgets erfaringer med overvågningen blev det konstateret, at vurderingen af ovenstående brede kriterier for påstande og modtagne oplysninger blev foretaget af et meget begrænset antal OLAF-medarbejdere i kontoret for udvælgelse og gennemgang af undersøgelser, uden at der blev gjort konsekvent brug af de medarbejdere, som er eksperter i de relevante områder af OLAF's arbejde i enhederne for undersøgelse og undersøgelsesstøtte. I betragtning af disse enheders ekspertise inden for de enkelte driftssektorer bør de altid involveres i vurderingen af modtagne oplysninger. Indsamling, evaluering, behandling, analyse og udbredelse af oplysninger skal sikres via et stærkt og velstruktureret sagsoplysnings- og sagshåndteringssystem, som undersøgerne skal anvende som et arbejdsredskab og ikke blot som et informationslagringsystem.

I betragtning af de erfaringer, OLAF har opnået siden sin oprettelse, bør forordningen angive hovedområderne for OLAF's undersøgelser (herunder strukturfonde, landbrug, egne indtægter, told, ekstern bistand og korrupsion). Dette ville præcisere OLAF's undersøgelsesbestemmelser og -beføjelser på disse områder. Hvis forordningen giver OLAF en gennemsigtig struktur, vil dette styrke kontorets uafhængighed i den korrekte udøvelse af sine beføjelser og skabe et sundt grundlag for OLAF's samarbejde med EPPO.

Udførelse af undersøgelser: undersøgelsesforanstaltninger, som OLAF har ret til at gennemføre

16. Den tætte forbindelse mellem forvaltningsret og strafferet i beskyttelsen af Unionens finansielle interesser var en kilde til forvirring for OLAF, da kontorets beføjelser blev gennemført⁽³⁾. Dette var navnlig tilfældet, når OLAF anvendte alt for høje strafferetlige undersøgelsesstandarder til at undersøge handlinger af administrativ karakter og omvendt, dvs. når OLAF anvendte administrative standarder ved undersøgelsesaktiviteter, der kunne kræve retskendelse⁽⁴⁾.
17. Forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 var ikke i stand til at løse dette problem, som i nogen grad blev hindret af den nye mulighed for at kombinere både interne og eksterne aspekter i én undersøgelse, uden at der var indført en omfattende ramme af undersøgelsesforanstaltninger⁽⁵⁾. Administrative undersøgelser omfatter alle former for kontrol, inspektion eller »andre foranstaltninger«, som gennemføres af OLAF i henhold til artikel 3 og 4. Disse artikler indeholder i princippet en udtømmende liste over undersøgelsesforanstaltninger vedrørende henholdsvis eksterne og interne undersøgelser, kontroller på stedet og inspektioner, omgående adgang uden varsel til oplysninger, som EU-institutionerne er i besiddelse af, og mundtlige oplysninger fra medlemmer og personale. Den nye forordning medtog udtrykkeligt andre undersøgelsesforanstaltninger, såsom høring af en berørt person eller et vidne. Den tilgang, som lovgiveren valgte ved udarbejdelsen af bestemmelserne, gav dog mulighed for en fortolkning af, hvordan disse undersøgelsesforanstaltninger skal gennemføres, og hvilken slags undersøgelser de skal anvendes til, dvs. interne undersøgelser, eksterne undersøgelser eller koordinationsundersøgelser. Dette var en kilde til inkonsekvens i forordningens gennemførelse og gav anledning til klager⁽⁶⁾.

(1) I artikel 5, stk. 5 og 6, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 står der, at generaldirektøren straks kan »sende eventuelle relevante oplysninger«.

(2) Se betragtning 103 og artikel 39, stk. 4, og artikel 101, stk. 3, i udkast til Rådets forordning om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed (som omhandlet i Rådets dokument 9941/17 af 30. juni 2017).

(3) På baggrund af Overvågningsudvalgets erfaringer, herunder bevisværdien af OLAF's endelige rapport i medlemsstaterne. Oplysninger sendt fra OLAF til Overvågningsudvalget fra 2012 til 2016 om 142 sager, der blev afsluttet med juridiske henstillinger, og om henstillinger fra OLAF, som ikke blev fulgt op af medlemsstaternes retsmyndigheder.

(4) Se Den Europæiske Ombudsmands afgørelse 1663/2014/OV om OLAF's adfærd i en ekstern undersøgelse.

(5) I artikel 7, stk. 4, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 står der: »Hvis en undersøgelse omfatter både eksterne og interne forhold, finder henholdsvis artikel 3 og 4 anvendelse«.

(6) Se Den Europæiske Ombudsmands afgørelse i sag 2676/2009/ANA, procedurer for præjudicielle afgørelser og direkte søgsmål i verserende sager mod OLAF ved Domstolen. Oplysninger sendt fra OLAF til Overvågningsudvalget om 13 klager indgivet i 2014, 2015 og 2016 vedrørende processuelle garantier under OLAF's klageprocedure, offentliggjort på OLAF's websted den 20. januar 2014.

18. Europa-Parlamentet har ved flere lejligheder anmodet om, at alle OLAF's undersøgelsesbeføjelser samles i én forordning ⁽¹⁾. Overvågningsudvalget bifalder dette ambitiøse projekt, navnlig i lyset af EPPO's oprettelse. I denne nye kontekst er det ønskeligt, at der er et omfattende og harmoniseret grundlag for alle OLAF's typer undersøgelser, hvor der er klare regler for OLAF's kompetencer og for de processuelle rettigheder og garantier. Desuden bør de processuelle rettigheder og garantier kun begrænses af velbegrundede udsættelser ⁽²⁾ eller immuniteter fastlagt i traktaterne ⁽³⁾.
19. På kort sigt går Overvågningsudvalget ind for en maksimal harmonisering af bestemmelserne for alle OLAF's undersøgelser og kompetencer for at sikre forudsigeligheden af kontorets handlinger og for at sikre, at de berørte personer og andre, der er involveret i undersøgelserne, er lige for loven. Overvågningsudvalget er af den opfattelse, at udviklingen inden for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser har været med til at afskaffe sondringen mellem interne og eksterne undersøgelser. Den giver dog nogle praktiske udfordringer i form af ulige garantier for de berørte personer og forskellige undersøgelsesbeføjelser til OLAF. Af samme grund er Overvågningsudvalget ikke tilhænger af, at vigtige undersøgelseskompetencer overlades til samarbejdsordninger mellem OLAF og EU-institutionerne. Dette vil nemlig medføre en opsplitning af OLAF's undersøgelsesbestemmelser og -beføjelser, som så vil forringe beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.
20. Med udgangspunkt i sine overvågningserfaringer har Overvågningsudvalget den holdning, at undersøgelserne bør udføres på baggrund af klare handlemuligheder, da proceduremæssige svagheder kan resultere i lovmæssige hindringer for, at de nationale myndigheder indleder undersøgelser, eller i frifindelser.

Den lovgivningsteknik, som lovgiveren bruger til at udarbejde bestemmelser om Kommissionens undersøgelsesbeføjelser i forbindelse med konkurrenceretten, har vist sig at være velegnet til at opnå effektive undersøgelser på dette område. Teknikken kunne således være vejledende i forbindelse med en ændring af OLAF-forordningen ⁽⁴⁾.

21. Overvågningsudvalget mener ikke, at OLAF har alle de fornødne undersøgelsesværktøjer til at hjælpe den kommende EPPO med at undersøge moderne former for kriminalitet, navnlig økonomisk kriminalitet og økonomiske uregelmæssigheder. Alle undersøgere, der beskæftiger sig med økonomisk svig eller korrupsion, har brug for adgang til oplysninger om pengeoverførsler. OLAF har brug for: i) moderne arbejdsværktøjer, som gør det muligt at undersøge onlinekriminalitet, der skader Unionens finansielle interesser, ii) et retsgrundlag, som gør det muligt for kontoret at bede om adgang til bankkonti og lignende oplysninger om pengeoverførsler (f.eks. via PayPal). Hvis det er nødvendigt med godkendelse fra en domstol eller en anden myndighed, bør de nationale myndigheder i henhold til national lovgivning give OLAF al den nødvendige bistand for at undgå forsinkelser.
22. I det nyligt vedtagne direktiv om beskyttelse af Unionens finansielle interesser er momssvig medtaget under Unionens finansielle interesser som en egen indtægt ⁽⁵⁾. Eftersom OLAF får klare kompetencer og redskaber til at undersøge momssvig inden for EU, har kontoret brug for adgang til Eurofisc- og VIES ⁽⁶⁾ -data ⁽⁷⁾. Det er også nødvendigt at fremme udveksling af oplysninger, som er relevante for OLAF's undersøgelser, med finansielle efterretningsenheder (FIU'er). Et tættere samarbejde med FIU'erne, herunder udveksling af oplysninger om hvidvaskning af penge, bør under alle omstændigheder være muligt, eftersom FIU'erne fungerer som administrative myndigheder i de fleste EU-lande ⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ Se Europa-Parlamentets beslutning af 15. juni 2006 om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser — bekæmpelse af svig — årsberetning for 2004 og Europa-Parlamentets beslutning af 19. februar 2008 om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser — bekæmpelse af svig — årsberetninger for 2005-2006.

⁽²⁾ Begrænsninger fastsat i artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

⁽³⁾ Navnlig protokol nr. 7 vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter.

⁽⁴⁾ Se Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82: Kapitel V, »Undersøgelsesbeføjelser«.

⁽⁵⁾ Se sag C-539/09, Kommissionen mod Tyskland, præmis 72, sag C-617/10, Akerberg Fransson, præmis 25 og 26, sag C-105/14, Taricco, præmis 39.

⁽⁶⁾ Eurofisc-netværket blev indført med en forordning om administrativt samarbejde og bekæmpelse af svig vedrørende merværdiafgift (Rådets forordning (EU) nr. 904/2010, EUT L 268 af 12.10.2010, s. 1). Det er en mekanisme, der gør det muligt for medlemsstaterne at forbedre deres administrative samarbejde om at bekæmpe organiseret momssvig og navnlig karruselsvig. VIES (VAT Information Exchange System) gør det muligt for virksomheder at få hurtig bekræftelse af deres handelspartners momsregistreringsnumre og gør det muligt for momsmyndighederne at overvåge og kontrollere handelsstrømmene inden for Fællesskabet for at afsløre alle former for uregelmæssigheder (se f.eks. Rådets forordning (EØF) nr. 218/92 af 27. januar 1992 om administrativt samarbejde inden for området indirekte skatter (moms)).

⁽⁷⁾ Den Europæiske Revisionsret: Særberetning om »Bekæmpelse af momssvig inden for Fællesskabet: Der er behov for mere handling«, s. 9-10, s. 38, s. 43-44 og s. 52.

⁽⁸⁾ Eftersom den samler efterretningsstjenesterne, har en FIU mulighed for at anmode sine modparter i andre medlemsstater om oplysninger ved hjælp af FIU-netværket (FIU.net), og der er mulighed for at spore og beskytte oplysninger på samme tid — artikel 5, stk. 4, i afgørelse 2000/642/RIA.

Det er et led i Kommissionens strategi til bekæmpelse af momssvig at fjerne hindringerne for et effektivt samarbejde mellem skatteforvaltninger og toldmyndigheder og med retshåndhavende myndigheder og finansielle institutioner på nationalt plan og på EU-plan ⁽¹⁾. Overvågningsudvalget bifalder en sådan tilgang.

23. Overvågningsudvalget er af den opfattelse, at Kommissionen bør undersøge muligheden for at udvide OLAF's kompetencer, navnlig når det gælder det nært beslægtede område med beskyttelse af immateriel ejendomsret i forbindelse med import til EU's indre marked. Et tættere samarbejde og udveksling af driftsoplysninger med Den Europæiske Unions Kontor for Intellectuel Ejendomsret kunne også overvejes.
24. Spørgsmålet om tilsyn og legalitetskontrol med OLAF's undersøgelsesforanstaltninger, når det gælder overholdelsen af de grundlæggende rettigheder og processuelle garantier, vil blive taget op senere i denne udtalelse ⁽²⁾. At OLAF's generaldirektør var genstand for de belgiske retsmyndigheders strafferetlige efterforskning som følge af ulovlig telefonaflytning under en OLAF-undersøgelse ⁽³⁾ er dog en meget alvorlig sag, som kræver, at lovgiveren beskæftiger sig indgående med mekanismerne for intern rådgivning, kontrol og legalitetskontrol i den nye forordning med hensyn til de undersøgelsesforanstaltninger, som OLAF har ret til at gennemføre ⁽⁴⁾. Forordningen skal hindre, at en lignende situation opstår i fremtiden, ved at indføre konsekvente, uafhængige mekanismer for tilsyn og legalitetskontrol.

Overvågningsudvalget er af den opfattelse, at lovgiveren bør overveje at udnævne en ansvarlig for grundlæggende rettigheder og processuelle garantier i OLAF. Dette ville også indebære, at man fastlægger, hvordan en sådan ansvarlig skulle interagere med domstolstilsyn og Overvågningsudvalget, og at man sikrer, at den ansvarlige arbejder tæt sammen med eksperter i grundlæggende rettigheder og processuelle garantier inden for alle OLAF's områder.

En anden mulighed ville være at udvide Overvågningsudvalget fra fem til syv medlemmer, sådan som det er blevet foreslået tidligere, og at give udvalget særlige kompetencer på dette område og på området for fortrolig udveksling af oplysninger, når man tager det fremtidige samspil med EPPO i betragtning.

OLAF's adgang til oplysninger

25. OLAF-forordningen bør give OLAF mulighed for at indsamle bevismateriale, der befinder sig i lokaler tilhørende økonomiske aktører, som har modtaget EU-midler. Den ændrede forordning bør også sørge for omfattende regler, der fastsætter betingelserne for OLAF's adgang til EU-institutionernes lokaler og OLAF's indsamling af alt bevismateriale, der befinder sig i sådanne institutioners officielle bygninger, herunder data lagret på udstyr, tilsluttede computersystemer og medier.
26. Overvågningsudvalget bemærker, at der ikke er nogen regler vedrørende OLAF's beføjelse til at få adgang til eller anmode om adgang til trafikdata og elektronisk kommunikation, herunder officiel eller privat kommunikation lagret på udstyr, medier eller forbundne computersystemer. En ændring bør som minimum indeholde bestemmelser om kommunikation lagret på udstyr, medier eller forbundne computersystemer, som OLAF har behov for at få adgang til i forbindelse med kontrol på stedet. Hvis OLAF skal have beføjelse til at anmode om oplysninger om telefon-samtaler og datatrafik ⁽⁵⁾ på samme måde som Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed, bør der altid være en grænse for dette i form af forudgående retslig godkendelse.

⁽¹⁾ Se meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om en handlingsplan for moms — Mod et fælles europæisk momsområde — De svære valg.

⁽²⁾ Se kapitel V om Overvågningsudvalgets og dets sekretariats rolle, status og kompetencer.

⁽³⁾ Undersøgelsessagen OF/2012/0617 blev gennemført i overensstemmelse med instrukserne til personalet om undersøgelsesprocedurer, som på mange punkter foregreb indholdet i reformen af OLAF-forordningen. Se bilag 3 i Overvågningsudvalgets aktivitetsrapport for 2012-2013 og Overvågningsudvalgets udtalelse nr. 2/2012 med titlen »Analysis of the case OF/2012/0617«.

⁽⁴⁾ Se retspraksis i de forenede sager F-5/05 og F-7/07, Violetti m.fl. mod Kommissionen. Sag T-48/05, Yves Franchet og Daniel Byk mod Kommissionen. Se forretningsorden for OLAF-Overvågningsudvalget (EUT L 308 af 24.11.2011), artikel 13, stk. 5, om »Opfølgning af oplysninger fra generaldirektøren«, navnlig om den mekanisme, der blev indført efter aftale med OLAF for at sikre overholdelsen af de grundlæggende rettigheder og processuelle garantier i »sager, hvor det er nødvendigt at fremsende oplysninger til en medlemsstats retsmyndigheder«.

⁽⁵⁾ Artikel 23, litra c), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 513/2011 af 11. maj 2011 om ændring af forordning (EF) nr. 1060/2009 om kreditvurderingsbureauer, artikel 62 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 af 4. juli 2012 om OTC-derivater, centrale modparter og transaktionsregistre.

Pligt til at samarbejde med OLAF

27. Forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 præciserede vilkårene for de nationale myndigheders samarbejde med OLAF. Erfaringen har dog vist, at kvaliteten af den bistand, som de nationale myndigheder yder OLAF, er meget forskellig på grund af de forskellige nationale lovgivninger om administrativt samarbejde. OLAF's autonomi til at udføre kontroller og inspektioner på stedet (som foreskrevet i forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96) betyder, at kontoret undertiden udfører sådanne kontroller uden fuldt kendskab til de aktiver, som de nationale myndigheder kan tilføre undersøgelsesprocessen.

De nationale administrative myndigheder bør have pligt til at yde øjeblikkelig bistand til OLAF, hvis tvangsmidler er nødvendige for at håndhæve OLAF's beføjelser. Harmonisering, eller snarere ensretning, er navnlig hensigtsmæssig ved kontroller på stedet, hvor national lovgivning og praksis ⁽¹⁾ — og dermed også OLAF's beføjelser — er markant forskellige. OLAF's inspektørers undersøgelsesbeføjelser bør have det samme EU-retsgrundlag, og inspektørerne bør have mulighed for at udøve og håndhæve disse beføjelser på samme måde i alle medlemsstaterne. I den forbindelse bør de nationale lovgivningsbestemmelser give de specifikke nationale administrative myndigheder pligt til at indlede nationale retssager, udveksle oplysninger med OLAF og støtte kontorets undersøgelsesforanstaltninger i deres land. Som Overvågningsudvalget har givet udtryk for gentagne gange, bør OLAF have pligt til at give de nationale myndigheder oplysninger fra den pågældende undersøgelse med henblik på at øge effektiviteten af både OLAF's undersøgelser og de nationale undersøgelser, undgå dobbeltarbejde og mindske undersøgelsesernes varighed. Efter Overvågningsudvalgets mening bidrager denne mekanisme også til at beskytte de grundlæggende rettigheder.

28. Fremskridt inden for finansielle undersøgelser til bekæmpelse af svig bør ikke afhænge af forskellige personers beslutninger om, hvorvidt de vil samarbejde med undersøgeren eller ej. Hvis opgaverne er fastsat i EU-lovgivning, bør der desuden også være mulighed for at håndtere manglende overholdelse af disse forpligtelser og en mulighed for at håndhæve undersøgelsesorganets kompetencer. Dette generelle krav vedrører også fastsættelsen af klare regler om vidners forpligtelser og potentielle sanktioner i tilfælde af vidners udeblivelse.

Forpligtelserne til at give møde og vidne bør imidlertid være begrænset til den medlemsstats område, hvor den pågældende er bosiddende. I de tilfælde, hvor en person frivilligt indvilliger i at vidne i OLAF's hovedkvarter eller et andet sted uden for det land, hvor han/hun har bopæl, bør vedkommende være berettiget til godtgørelse af deres udgifter.

Overvågningsudvalget er klar over, at eftersom OLAF ikke har status som juridisk person, kunne dette være en hindring for potentielle sanktioner. Manglende overholdelse af de pligter, som forordningen giver, bør dog have konsekvenser. En mulig løsning ville være at pålægge sanktioner via nationale sager indledt på kontorets anmodning. Overvågningsudvalget vil dog behandle disse spørgsmål på et senere tidspunkt sammen med de spørgsmål, der vedrører oprettelsen af EPPO.

Varigheden af OLAF's undersøgelser: styrkelse af OLAF's uafhængighed

29. Retten til at få sin sag behandlet af OLAF inden for en rimelig frist sikres i artikel 41 i chartret om grundlæggende rettigheder. Denne ret er ikke medtaget i artikel 9 i den nye forordning, sådan som det blev foreslået under lovgivningsproceduren ⁽²⁾. Dette er særlig vigtigt i OLAF's undersøgelser, da en langvarig undersøgelse, som ikke står i forhold til omstændighederne og kompleksiteten af en sag, kan have alvorlige negative konsekvenser for både de berørte personers forsvarsrettigheder og de kompetente myndigheders opfølgning på undersøgelsen.

Det, at tiden er udløbet i en undersøgelse, kan gøre det vanskeligere at indsamle diskulperende beviser, navnlig erklæringer fra vidner for forsvaret, eller endda gøre det usandsynligt, at sådanne beviser vil blive indsamlet. På samme måde kan den administrative, disciplinære eller retslige opfølgning bringes i fare, navnlig på grund af forældelsesfrister for de pågældende retsakter. Overvågningsudvalgets erfaringer fra overvågningen har vist, at dette rent faktisk var tilfældet, navnlig i endelige rapporter og henstillinger, der blev sendt til de nationale retsmyndigheder. OLAF har stillet korte noter i Exceltabellerne til rådighed for Overvågningsudvalget, herunder angivelser af de grunde, som en medlemsstats retsmyndigheder har givet for afvisning af OLAF's rapporter ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Artikel 3, stk. 3, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013.

⁽²⁾ Se Overvågningsudvalgets udtalelse nr. 4/2011 om ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1073/1999 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), og om ophævelse af forordning (Euratom) nr. 1074/1999, samt Den Europæiske Revisionsrets udtalelse nr. 6/2011.

⁽³⁾ Jf. oplysninger sendt fra OLAF til Overvågningsudvalget fra 2012 til 2016 om 142 sager, der blev afsluttet med juridiske henstillinger, og om henstillinger fra OLAF, som ikke blev fulgt op af medlemsstaternes retsmyndigheder.

Overvågningsudvalget mener, at forordningen bør ændres med henblik på at medtage et krav om, at OLAF's generaldirektør tager højde for forældelsesfrister i de medlemsstater, der er berørt af en undersøgelse. Mindst 18 måneder inden forældelsesfristens udløb bør OLAF sende en foreløbig rapport til myndighederne i de respektive medlemsstater. Den foreløbige rapport's form og indhold skal svare til den endelige rapport's og ikke indeholde henstillinger.

30. Det generelle formål med Overvågningsudvalgets gennemgang af undersøgelsesernes varighed er at styrke OLAF's uafhængighed ved at kontrollere, at undersøgelserne gennemføres uvildigt og uden indblanding udefra, og at forsinkelser ikke hindrer, at undersøgelser bringes til den forventede afslutning, f.eks. fordi en tidsfrist overskrides.

Artikel 7, stk. 8, i den nye forordning forlængede OLAF's rapporteringskrav til Overvågningsudvalget, mens undersøgelserne står på, fra 9 måneder til 12 måneder efter deres påbegyndelse og hver sjette måned herefter. Den ændrede dog ikke rapporteringens indhold i væsentlig grad, idet OLAF's generaldirektør skal angive grundene og de planlagte afhjælpende foranstaltninger til at fremskynde undersøgelsen ⁽¹⁾.

31. Lovgiveren bør overveje at ændre denne bestemmelse, så der fastsættes udtrykkelige regler om de oplysninger, der skal sendes til Overvågningsudvalget. I modsætning til de rapporteringsoplysninger, som OLAF sendte til Overvågningsudvalget inden den nye forordnings vedtagelse ⁽²⁾, blev indholdet i denne bestemmelse fortolket snævert af OLAF. Dette havde stor indvirkning på Overvågningsudvalgets kompetence på dette område ⁽³⁾.

Afslutning af undersøgelsen: endelig rapport, henstillinger og opfølgning

32. Når OLAF afslutter en undersøgelse, skal rapporten være baseret på forhold, som har beviskraft og er genstand for de samme evalueringsregler, der gælder i administrative eller retslige procedurer i den medlemsstat, hvor deres anvendelse viser sig nødvendig.

Overvågningsudvalget anser den nye bestemmelse om en »intern rådgivnings- og kontrolprocedure, herunder legalitetskontrol af blandt andet overholdelsen af den nationale lovgivning i medlemsstaten« for at være af afgørende vigtighed for effektiviteten af OLAF's undersøgelsesarbejde. Der var dog ikke taget højde for denne interne kontrol af overholdelsen af den nationale lovgivning i medlemsstaten i »retningslinjerne for undersøgelsesprocedurer« som en del af de beføjelser, kontoret for udvælgelse og gennemgang af undersøgelser har. Kontoret var stadig ansvarligt for legalitetskontrol og revisionsmekanismer i hele undersøgelsens livscyklus ⁽⁴⁾. Kontrollen af dette spørgsmål blev foretaget af et begrænset antal ansatte i kontoret for udvælgelse og gennemgang af undersøgelser og blev ikke styrket med den forudgående kontrolmekanisme, som Overvågningsudvalget stod for, inden denne kompetence blev fjernet i den nye forordning ⁽⁵⁾.

Lovgiveren bør nøje overveje den indvirkning, som det ville have at fjerne denne overvågning og kvalitetskontrolmekanisme fra Overvågningsudvalget. For at Overvågningsudvalget skal kunne bistå generaldirektøren i varetagelsen af vedkommendes opgaver på dette område, har udvalget dog som minimum brug for at modtage OLAF's undersøgelsesrapport sendt til medlemsstatens retsmyndighed og svaret fra denne myndighed til OLAF.

33. I ca. 50 % af tilfældene blev der ikke fulgt op på de endelige rapporter og henstillinger, som OLAF fremsendte til medlemsstaternes retsmyndigheder. Ud fra Overvågningsudvalgets erfaring med overvågning var der forskellige grunde til dette, f.eks. blev angiveligt begåede handlinger ikke anset for at være en strafbar handling, for ikke at være underbygget af beviser eller underbygget af utilstrækkelige beviser, eller de var forældede.

⁽¹⁾ Se artikel 11, stk. 7, i forordning (EF) nr. 1073/1999, hvor der står: »... underretter direktøren Overvågningsudvalget om grundene til, at det endnu ikke har været muligt at afslutte undersøgelsen, og om, hvilken frist der må forudses at være nødvendig, inden den kan afsluttes«.

⁽²⁾ Se bilag 40 til OLAF's modeller som opfølgning på Overvågningsudvalgets udtalelse nr. 2/2009 om OLAF's rapporter om undersøgelser, der har varet i mere end ni måneder, og notatet om Overvågningsudvalgets overvågning af OLAF's undersøgelsesfunktion, der dækker perioden fra 1999 til 2012.

⁽³⁾ Overvågningsudvalget har gennemgået 218 rapporter om undersøgelser, der løber over en 12-måneders periode, fremsendt af generaldirektøren mellem januar og april 2017. De indeholdt ikke de relevante oplysninger, som ville gøre det muligt for Overvågningsudvalget at udfylde sit mandat.

⁽⁴⁾ Se artikel 12 og 21 i »retningslinjer for undersøgelsesprocedurer for OLAF's personale« af 1. oktober 2013 om legalitetskontrol og endelig gennemgang.

⁽⁵⁾ Se »Retsakter, som er gældende for OLAF« i punkt 10 ovenfor.

Dette gør det endnu mere nødvendigt at fastsætte klare regler i forordningen om forældelse i hele undersøgelsens livscyklus og at etablere opfølgingshold med eksperter i retslig opfølgning og i kontrol med indsamling af bevismateriale. Dette er særlig vigtigt i forhold til EPPO's oprettelse og kvaliteten af den bistand, som OLAF skal yde i henhold til de nationale bestemmelser om bevismateriales antagelighed.

KAPITEL III

Overholdelse af de grundlæggende rettigheder og de processuelle garantier i de undersøgelser, som OLAF foretager. Retten til en effektiv domstolsprøvelse

Overholdelse af de grundlæggende rettigheder og processuelle garantier: indledende betragtninger

34. Eftersom OLAF's evne og vilje til at overholde de grundlæggende rettigheder og processuelle garantier i forbindelse med undersøgelsernes udførelse hænger sammen med kontorets uafhængighed, har Overvågningsudvalget altid været stærkt interesseret i at sikre en tilstrækkelig overholdelse af de grundlæggende rettigheder og garantier, sådan som det kræves i henhold til chartret og EU-lovgivningen. Udvalget vil altid bevare denne stærke interesse.

Overvågningsudvalget har behandlet dette spørgsmål i en række tidligere dokumenter⁽¹⁾. Allerede i sin første evalueringsrapport (2010) understregede udvalget nødvendigheden af at respektere retten til at blive hørt, retten til at blive informeret, de berørte personers ret til at blive oplyst om deres rettigheder, til at blive informeret og til at fremføre deres synspunkter samt retten til en upartisk undersøgelse. I sin udtalelse nr. 5/2010 gav Overvågningsudvalget ligeledes udtryk for nødvendigheden af at beskytte personer i forbindelse med behandling af personoplysninger (retten til privatlivets fred) samt nødvendigheden af at sikre gennemsigtighed og objektivitet i undersøgelserne.

35. Udvalget er ligeledes bekymret over de manglende retsmidler til prøvelse af administrative handlinger og beslutninger vedtaget af OLAF. Disse handlinger og beslutninger udgør det output, der skal fremsendes til de nationale myndigheder, som er ansvarlige for at følge op på de kendsgerninger, den administrative undersøgelse har fastslået⁽²⁾.

Overvågningsudvalget er af den opfattelse, at standarden for beskyttelse af grundlæggende rettigheder og processuelle garantier for de berørte personer har direkte indflydelse på antageligheden af bevismateriale under en senere retssag ved de nationale myndigheder. Der bør lægges særlig vægt på at undgå forskelle i standarder, især hvis standarderne for de relevante nationale retssager eller de standarder, som EPPO anvender, er højere. Dette ville forhindre situationer, hvor OLAF's undersøgelser og det indsamlede bevismateriale mister deres værdi.

Behovet for at styrke de processuelle rettigheder og garantier i den nye OLAF-forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013: artikel 9 i OLAF-forordningen og dens indvirkning på interne og eksterne undersøgelser

36. Et af de specifikke mål med forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 var at styrke retsforfulgte personers processuelle garantier. Dette blev opnået ved at medtage disse garantier i artikel 9⁽³⁾. Selv om de er udtrykkeligt medtaget i forordningen, stammer personers grundlæggende rettigheder og deres processuelle garantier direkte fra EU's charter om grundlæggende rettigheder. Det betyder, at artikel 9 i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 ikke er kilden til disse rettigheder, men indeholder en angivelse af dem. Rettighederne og garantierne kan således være underlagt visse begrænsninger, som er omhandlet i chartrets artikel 52, stk. 1, men de kan ikke udelukkes helt. Det er ikke nødvendigt at medtage en fuld og udtømmende liste over rettigheder og garantier i selve forordningen, da chartrets generelle bestemmelser om rettigheder og processuelle garantier allerede fremgår af eksisterende retspraksis⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Navnlig i udtalelse nr. 5/2010 om anvendelsen af de grundlæggende rettigheder og processuelle garantier i forbindelse med undersøgelser foretaget af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig, udtalelse nr. 3/2010 om refleksionspapiret om en reform af OLAF, udtalelse nr. 2/2011 om beføjelser for Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) ved uafhængig gennemførelse af interne undersøgelser i EU-institutionerne, udtalelse nr. 2/2013 om fastlæggelse af en intern klageprocedure i OLAF og rapport nr. 2/2014 om OLAF's gennemførelse af Overvågningsudvalgets henstillinger.

⁽²⁾ Dette har været et konstant spørgsmål i udtalelser om anvendelsen af de grundlæggende rettigheder og processuelle garantier i forbindelse med undersøgelser, refleksionspapiret om en reform af OLAF (2010), udtalelsen om OLAF's beføjelser til gennemførelse af interne undersøgelser i EU-institutionerne (2011), udtalelsen om klageproceduren (2013) og rapporten om opfølgningen på Overvågningsudvalgets henstillinger (2014).

⁽³⁾ Andre udtryk, som styrker de processuelle garantier, kan findes i muligheden for at udpege en databeskyttelsesansvarlig i overensstemmelse med artikel 24 i forordning (EF) nr. 45/2001 og i pligten til at foretage intern legalitetskontrol af OLAF's undersøgelsesforanstaltninger (artikel 17, stk. 7).

⁽⁴⁾ F.eks. angav EU-Domstolen en liste over rettighederne i præmis 11-132 i Kadi-sagen af 18. juli 2013.

Selv om der er medtaget en generel henvisning til chartret i betragtning 51 i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013, bør der medtages mere detaljerede bestemmelser om de mest relevante rettigheder og garantier i OLAF-forordningen.

Eftersom chartret er den fælles kilde til grundlæggende rettigheder og garantier, er der ingen grund til at begrænse eller i bund og grund at skelne mellem de berørte personers eller vidners rettigheder i interne eller eksterne undersøgelser eller i handlinger, der udføres på EPPO's anmodning. Overvågningsudvalget er bevidst om, at OLAF skal overholde bestemmelserne i de enkelte medlemsstater ved udførelsen af eksterne undersøgelser, og at OLAF's beføjelser kan variere som følge af de forskellige lovgivningsmæssige forhold i interne og eksterne undersøgelser. Standarden for grundlæggende rettigheder og processuelle garantier bør dog være så ens som muligt i både interne og eksterne undersøgelser.

37. De grundlæggende rettigheder og garantier bør specificeres og afspejles i specifikke proceduremæssige foranstaltninger på samme måde som i de undersøgelser, EPPO foretager. Dette er især vigtigt i betragtning af OLAF's nye rolle med at yde bistand til EPPO, sådan som det er beskrevet i EPPO-forslaget. Forslaget til forordning om EPPO indeholder en generel specifikation af omfanget af mistænkte og tiltaltes rettigheder, hvorved man afgrænser de minimumsstandarder, der garanteres i (straffe)sagerne.

Overvågningsudvalget er af den opfattelse, at vedtagelsen af de høje standarder for proceduremæssige garantier, der er omhandlet i artikel 41 i EPPO-forslaget ⁽¹⁾ og relevant lovgivning ⁽²⁾, ikke på nogen måde ville forhindre OLAF i en uafhængig udøvelse af de opgaver, det har fået tildelt, men tilføre værdi til kontorets endelige rapport og ledsagende bevismateriale.

De høje standarder, som bevismaterialet ville blive indhentet under, ville så afgjort blive afspejlet i deres antagelighed (og i antageligheden af OLAF's endelige rapporter) i retssager ved nationale domstole. Indførelse af EPPO-standarden for proceduremæssige garantier ville også bidrage til at fjerne tvivlen om antageligheden eller værdien af beviser fra (administrative) undersøgelser udført »efter anmodning« fra EPPO, som omhandlet i artikel 101 i EPPO-forslaget.

Overvågningsudvalget mener, at en ensretning af disse standarder ville gøre det lettere at overføre beviser fra administrative sager til straffesager og at overføre beviser mellem jurisdiktioner ⁽³⁾. Det ville ikke forhindre situationer, hvor der er indsamlet beviser i henhold til én medlemsstats lovgivning, men i strid med lovgivningen i en anden medlemsstat, hvor den endelige (eller i OLAF's tilfælde efterfølgende) retssag finder sted, og sagen afgøres.

38. Medmindre der er truffet en begrundet afgørelse om at udsætte sagen, bør de berørte personers ret til at blive informeret om deres personlige inddragelse i en undersøgelse og om alle påstande navnlig give sig udtryk i, at de er i stand til at fremsætte bemærkninger til påstandene, indgive klager, fremskaffe beviser og foreslå fremskaffelse af beviser ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Rådets forordning om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed (»EPPO«), 30. juni 2017 (dok. nr. 9941/17).

⁽²⁾ Det gælder navnlig:

— Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/64/EU af 20. oktober 2010 om retten til tolke- og oversætterbistand i straffesager (EUT L 280 af 26.10.2010, s. 1)

— Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/13/EU af 22. maj 2012 om ret til information under straffesager (EUT L 142 af 1.6.2012, s. 1)

— Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/48/EU af 22. oktober 2013 om ret til adgang til advokatbistand i straffesager og i sager angående europæiske arrestordre og om ret til at få en tredjemand underrettet ved frihedsberøvelse og til at kommunikere med tredjemand og med konsulære myndigheder under frihedsberøvelsen (EUT L 294 af 6.11.2013, s. 1)

— Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/343 af 9. marts 2016 om styrkelse af visse aspekter af uskyldsformodningen og retten til at være til stede under retssagen i straffesager (EUT L 65 af 11.3.2016, s. 1)

— Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/1919 af 26. oktober 2016 om retshjælp til mistænkte og tiltalte i straffesager og til eftersøgte i sager angående europæiske arrestordre (EUT L 132 af 21.5.2016, s. 1).

⁽³⁾ Overvågningsudvalget anser det for særlig vigtigt i tværnationale sager med momssvig/uregelmæssigheder.

⁽⁴⁾ Se sag C-269/90, Technische Universität München [1991], Sml. I-5469, præmis 14; Sag C-525/04 P, Spanien mod Lenzing [2007], Sml. I-9947, præmis 58, og M., præmis 88.

De berørte personer bør have mulighed for at påberåbe sig denne ret før, under og efter deres første høring i sagen. De bør også have lov til at få adgang til de beviser, OLAF har indsamlet, senest inden den endelige rapport sendes til de nationale myndigheder ledsaget af henstillinger. Denne mulighed er særlig vigtig, når den endelige rapport indeholder henstillinger om, at der bør anlægges en straffesag. For at sikre undersøgelsens objektivitet og upartiskhed bør de berørte personer have mulighed for at fremsætte bemærkninger til den endelige rapport, og deres bemærkninger bør ledsage den endelige rapport og de henstillinger, der sendes til de nationale myndigheder.

39. Overvågningsudvalget er bevidst om, at der skal findes en balance mellem adgangen til OLAF's dokumenter og beskyttelsen af både undersøgelsesernes fortrolighed og de personoplysninger, som dokumenterne indeholder. Derfor bør undtagelser fra at give adgang til beviser (f.eks. dokumenter, der er indsamlet under en undersøgelse) behørigt underbygges og begrundes. Berørte personer, der er blevet nægtet adgang til dokumenterne, bør have mulighed for at anke en sådan afgørelse, i det mindste efter OLAF's interne klageprocedure.
40. Retten til at blive informeret bør udvides til at omfatte den berørte persons retlige repræsentant (den person, som den berørte person har valgt, jf. artikel 9, stk. 2, sidste del) for at sikre den berørte person ret til et ordentligt forsvar. Den retlige repræsentant bør modtage den samme information på samme tid som den berørte person.
41. Det bør overvejes at udvide retten til ikke at inkriminere sig selv, således at den dækker involvering i straffesager for personer med en tæt personlig forbindelse til et vidne eller til den berørte person. Det er nødvendigt at specificere denne ret i forordningen, når det gælder situationer, hvor et vidne f.eks. er repræsentant for en juridisk enhed, og han eller hun ville inkriminere den juridiske enhed ved at vidne. Samtidig bør forordningen give vidnerne pligt til at møde for retten og afgive vidneforklaring, og det bør have konsekvenser at undlade dette. Retten til ikke at inkriminere sig selv bør være en del af et sæt rettigheder, som sikres alle, der høres af OLAF, herunder de personer, der høres i forbindelse med kontrol på stedet.

Retten til en effektiv domstolsprøvelse

42. Overvågningsudvalget har siden sin oprettelse været klart over manglerne i udøvelsen af retten til en effektiv domstolsprøvelse. Overvågningsudvalget har argumenteret for oprettelsen af et retsligt organ, som permanent kan overvåge OLAF's aktiviteter, navnlig brugen af tvangsmidler og andre foranstaltninger, som begrænser de individuelle rettigheder⁽¹⁾. Kun et retsligt organ ville være i stand til at foretage en korrekt kontrol af, om en undersøgelse er foretaget med behørig domstolsbehandling, således at de fremlagte beviser er antagelige ved den ret, der skal dømme i sagen.

Det omfang, i hvilket overholdelsen af de grundlæggende rettigheder undersøges i domstolsprøvelsen af et administrativt undersøgelsesorgan, kan fungere som målestok ved målingen af dets effektivitet.

Samtidig kan det omfang, som de grundlæggende rettigheder er inddraget i, være en målestok for omfanget af den nødvendige domstolsprøvelse af et administrativt undersøgelsesorgans indsats⁽²⁾.

Forordningen tager ikke højde for en effektiv gennemgang af lovligheden af OLAF's undersøgelser, medmindre der er tale om interne undersøgelser og kun, når tjenestemænd eller øvrige ansatte er berørt. Tjenestemænd og øvrige ansatte kan indgive en klage til OLAF's direktør i overensstemmelse med den procedure, der er fastsat i tjenestemandsvedtægtens artikel 90, hvorefter klager kan indgives med tilbagevirkende kraft ved Retten i Første Instans.

43. Det grundlæggende spørgsmål om en effektiv domstolsprøvelse og tilsyn med OLAF har givet anledning til usikkerhed omkring kontorets uafhængighed og til klager over legitimiteten af kontorets undersøgelser, som tidligere er blevet indgivet til EU-Domstolen.

⁽¹⁾ Overvågningsudvalget opfordrede allerede til en løsning i 2000 (se Overvågningsudvalgets evalueringsrapport af 2000). Se også den anden rapport (1999) fra Den Uafhængige Ekspertgruppe, vol. II, s. 178, punkt 5.12.8, og s. 185 punkt 5.14.4.

⁽²⁾ Se USA's forfatning, femte ændring, note 12.

Domstolen har konsekvent afvist påstandene om annullation af OLAF's endelige rapporter fremsendt til de nationale myndigheder eller til det kompetente EU-organ. Den vigtigste begrundelse for afvisningerne var, at de anfægtede retsakter ikke medførte en væsentlig ændring af sagsøgernes retsstilling ⁽¹⁾, og at en effektiv retsbeskyttelse ikke skal betragtes som et selvstændigt retsmiddel, men som det juridiske produkt af mange komplementære retsmidler i efterfølgende retsordener ⁽²⁾.

KAPITEL IV

Tilsyn og kontrol med OLAF's undersøgelser. Overvågningsudvalgets rolle og dets samspil med andre organer

Generelle bemærkninger

44. Overvågningsudvalget er fortsat af den opfattelse, at det selv under de aktuelle omstændigheder er nødvendigt at indføre en let tilgængelig kontrol ⁽³⁾, foretaget af en uafhængig retsmyndighed, af indgreb i de grundlæggende rettigheder. Dette er dog blevet tvungende nødvendigt med EPPO's oprettelse og intentionerne om, at OLAF skal yde bistand til EPPO.

De nuværende muligheder for retsmidler mod OLAF's handlinger ⁽⁴⁾ er begrænset i en sådan grad, at de ikke kan stå alene i det fremover ændrede institutionelle og proceduremæssige system, hvor: i) forbindelsen mellem administrative og strafferetlige undersøgelser vil blive stærkere, og ii) antageligheden af bevismateriale indsamlet af OLAF i administrative sager, der indledes efter anmodning fra EPPO, er planlagt.

45. Forordningen gav ikke Overvågningsudvalget til opgave at stå for det retslige tilsyn, da det ikke er meningen, at Overvågningsudvalget skal gribe ind i udførelsen af igangværende undersøgelser. Desuden vanskeliggør den omstændighed, at medlemmerne af Overvågningsudvalget indtager høje stillinger i deres respektive lande, deres mulige funktion med at gennemgå OLAF's undersøgelser.

Domstolens rolle

46. Den Europæiske Unions Domstol har beslutningsbeføjelse på områder, som er relevante set ud fra et tilsynsmæssigt synspunkt. Domstolen er et fuldstændigt uafhængigt organ, som om nødvendigt ville have mulighed for at gribe ind i løbet af undersøgelsen ⁽⁵⁾.

På trods af disse karakteristika er Overvågningsudvalget af den opfattelse, at TEUF har givet Domstolen forskellige opgaver, der ligger langt fra den løbende overvågning af bestemte foranstaltninger i administrative undersøgelser. Overvågningsudvalget mener, at der under Domstolens nuværende mandat er nogle hindringer for Domstolens løbende overvågning af OLAF. Domstolens holdning, nemlig at OLAF's endelige rapporter, der fremsendes til de nationale retsmyndigheder, ikke udgør en bebyrdende akt, da den ikke medfører en væsentlig ændring af retsstillingen for den berørte person, er fortsat gældende, medmindre f.eks.: i) OLAF var i stand til at pålægge en sanktion ved afslutningen af en undersøgelse, som ville føre til en sådan ændring, ii) der er pligt til at indlede en national retssag på grundlag af den endelige rapport eller efter anmodning fra OLAF.

47. Hvis retsligt tilsyn med alle OLAF's foranstaltninger skulle være Domstolens ansvar ⁽⁶⁾, ville det medføre en betydelig arbejdsbyrde og kræve yderligere ressourcer til Domstolen. Overvågningsudvalget mener også, at den gennemsnitlige varighed af retsforhandlingerne ved Domstolen ⁽⁷⁾ er utilstrækkelig til at føre tilsyn med OLAF, eftersom en afgørelse fra Domstolen i de fleste tilfælde ville blive truffet, enten efter at en sag allerede er afsluttet, eller efter at den endelige rapport er fremsendt til de nationale myndigheder. Det ville med andre ord ikke have nogen umiddelbar effekt på undersøgelsens forløb, og det ville ikke være muligt at korrigere en undersøgelsesforanstaltning i en igangværende undersøgelse eller at drage fordel af sådanne korrektioner i efterfølgende sager ved nationale myndigheder.

⁽¹⁾ Sag T-215/02, Gómez-Reino mod Kommissionen, 18.12.2003, Saml. 345, præmis 50-56, og sag C-471/02 P, Gómez-Reino mod Kommissionen, 8.4.2003, Sml. I-3207. For så vidt angår ikkeundersøgelserrelaterede retsakter, blev et annullationsøgsmål vedrørende adgang til oplysninger, der opbevares af OLAF, erklæret antageligt (forenede sager T-391/03 og T-70/04, Franchet og Byk mod Kommissionen).

⁽²⁾ Sag T-193/04, Tillack mod Kommissionen, 4.10.2006, Sml. II-3995.

⁽³⁾ Se Société Canal Plus m.fl. mod Frankrig, nr. 29408/08, EMRK 2010.

⁽⁴⁾ Herunder a) muligheden for, at EU's tjenestemænd kan anlægge sag ved Domstolen (efter en administrativ procedure i henhold til artikel 90 og 91 i tjenestemandsvedtægten), b) muligheden for at anmode om, at de nationale domstole indgiver en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen, som er den eneste ret, der har beføjelse til at annullere EU-retsakter, c) muligheden for at indgive et søgsmål om skadeserstatning.

⁽⁵⁾ J. F. H. Inghelram, *Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF) — An Analysis with a Look Forward to a European Public Prosecutor's Office* (Europa Law Publishing, 2011), s. 200, 216, 230-233.

⁽⁶⁾ Overvågningsudvalget er klar over, at der er forskellige holdninger til, hvorvidt ændringer i TEUF er en forudsætning for indførelsen af en sådan kompetence.

⁽⁷⁾ Den gennemsnitlige varighed af sager ved Domstolen er som regel over 12 måneder (se side 15 i Domstolens årsberetning (2016) for yderligere oplysninger).

Samtidig mener Overvågningsudvalget, at der er nogle fordele ved Domstolens potentielle inddragelse i det retslige tilsyn med OLAF. En særlig fordel ville være det centrale sæt procesregler, som ville finde anvendelse ved Domstolen og således være det samme for alle parter fra de forskellige medlemsstater. Hvis spørgsmålet om Domstolens kompetence bliver løst, opfordrer Overvågningsudvalget Europa-Parlamentet, Rådet, Kommissionen og Domstolen til at undersøge de muligheder, som artikel 257 i TEUF giver i den forbindelse.

De nationale retsmyndigheders rolle

48. Overvågningsudvalget er af den opfattelse, at de nationale retsmyndigheder har de bedste forudsætninger for at sikre en retfærdig procedure i forbindelse med undersøgelser og indsamling af beviser, herunder nationalt specifikke aspekter af fortolkningen af de grundlæggende rettigheder og processuelle garantier. At få OLAF's eksterne undersøgelseshandlinger efterprøvet af de nationale domstole kunne skabe stabilitet i det indsamlede bevismateriale. Tidlig inddragelse af de nationale myndigheder i de tidlige stadier af en undersøgelse ville sikre bevismaterialets antagelighed i de efterfølgende retssager og i sager ved de nationale domstole. Dermed ville de nationale retsmyndigheder ikke være nødt til at gentage efterforskningstrin, som OLAF allerede har udført i forbindelse med sin undersøgelse. De ville også kunne nyde godt af korrektioner som følge af de retsmidler, der er tilgængelige på nationalt plan.
49. De nationale domstoles tilsyn med OLAF's enkelte handlinger ville dog give risiko for fragmentering og betyde, at OLAF skulle håndtere 28 forskellige systemer. Denne løsning ville også kræve: i) at OLAF's undersøgelser blev underlagt et tilsyn fra specifikke domstole eller andre retsmyndigheder som et led i specifikke sager anerkendt af national lovgivning, eller ii) at der blev oprettet selvstændige sager for OLAF.
50. En forudsætning for at give de nationale domstole kompetence over overvågningen af OLAF ville være et krav om, at de nationale administrative myndigheder indleder nationale retssager på OLAF's anmodning. OLAF skulle så enten: i) følge sin egne selvstændige procesregler sammen med den pågældende medlemsstats regler og sædvaner ⁽¹⁾ (dette er til dels den nuværende situation), ii) følge en selvstændig procedure, som er fastsat ved en EU-forordning, eller iii) være aktivt i en bestemt type national retssag, der følges. Denne løsning ville gøre en retslig kontrol med OLAF's individuelle akter i eksterne undersøgelser umiddelbart tilgængelig, samtidig med at antageligheden af bevismateriale indsamlet i OLAF's undersøgelser ville blive væsentligt forbedret.

Hvis OLAF's undersøgelser skulle blive en del af nationale retssager, ville dette gøre dem til genstand for de nationale domstoles kontrol. Det ville betyde, at de nationale domstole kunne anmode EU-Domstolen om en præjudiciel afgørelse, hvad angår fortolkningen af EU-lovgivningens bestemmelser forud for afsigelsen af deres domme i sådanne tilfælde ⁽²⁾.

Den kontrolansvarlige for processuelle garantier

51. I interne undersøgelser kan tilsynet med OLAF's individuelle handlinger dog ikke placeres under de nationale retsmyndigheders jurisdiktion. Det kan kun finde sted under en EU-retsmyndigheds jurisdiktion.

For at styrke de processuelle garantier for personer, der er genstand for OLAF's undersøgelser, har Kommissionen foreslået, at der etableres en kontrolansvarlig for processuelle garantier ⁽³⁾ for de berørte personer. Den kontrolansvarlige ville få følgende opgaver: i) behandle klager om overtrædelse af de processuelle garantier og fremsætte ikkebindende henstillinger til OLAF's generaldirektør om disse klager, ii) overvåge overholdelsen af de processuelle garantier, der gælder for OLAF's undersøgelser, iii) sikre omgående behandling af undersøgelserne for at undgå unødigt forsinkelse, iv) give tilladelse til gennemførelsen af inspektioner og visse proceduremæssige foranstaltninger hos EU-institutionerne.

Selv om den kontrolansvarlige var sammensat af dommere, ville den dog mangle den nødvendige status som en uafhængig domstol, eftersom den ville mangle den nødvendige magtopdeling. Det var desuden hensigten, at den kontrolansvarlige skulle være administrativt knyttet til Kommissionen, som er en af de institutioner, der er inddraget i organets udnævnelse. I betragtning af at den kontrolansvarlige også kunne rådgive om undersøgelsesforanstaltninger, som omfatter andre institutioner, kunne det gå ud over den interinstitutionelle balance, hvis den kontrolansvarlige blev placeret blandt de udøvende institutioner og gjort administrativt afhængig af Kommissionen.

⁽¹⁾ Se artikel 3, stk. 3, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013.

⁽²⁾ Se kendelse af 19. april 2005 i sag C-521/04 P(R), EU C/2005/240, Tillack mod Kommissionen, præmis 38 og 39.

⁽³⁾ COM(2014) 340 final af 11. juni 2014. Forslaget behandles stadig i Europa-Parlamentet.

52. Overvågningsudvalget mener, at den foreslåede kontrolansvarlige for processuelle garantier ville mangle den nødvendige domstolsstatus, hvilket ville drage dens uafhængighed i tvivl og betyde, at den ikke på tilfredsstillende vis kunne sikre retten til en effektiv domstolsprøvelse, hvilket ikke ville tilfældet i en situation, hvor denne funktion blev givet til EU-Domstolen eller de nationale domstole. Endelig ville den kontrolansvarliges beføjelser med hensyn til overvågning af de processuelle garantiers overholdelse og undersøgelsernes varighed i det væsentlige overløbe Overvågningsudvalgets egne kompetencer, hvilket ville føre til en opsplitning af tilsynet med OLAF og en risiko for modsætninger i tilsynsorganernes arbejde. Derfor anbefaler Overvågningsudvalget, at man sørger for en effektiv domstolsprøvelse ved at placere denne opgave under et ægte retsligt organs jurisdiktion, enten på nationalt plan eller EU-plan.
53. Desuden er der åbenlyse overlapninger mellem den kontrolansvarliges mandat og Overvågningsudvalgets arbejde. Det daglige arbejde — i de to organers separate sekretariater — ville være meget ens og ville bestå i at behandle individuelle sagsakter og tjekke, om de processuelle rettigheder og undersøgelsernes varighed er overholdt. Der kunne være tilfælde, hvor Overvågningsudvalget — samtidig og endda uden at vide det — ville behandle den samme sag som den kontrolansvarlige som led i dennes individuelle gennemgang. Dette kunne ikke bare føre til dobbeltarbejde, men også til, at de to organer fremsætter forskellige eller endda modstridende henstillinger til OLAF's generaldirektør ⁽¹⁾.
54. Kommissionen har desuden foreslået, at der indføres en »retskontrollant«, som skal godkende OLAF's indgribende undersøgelsesforanstaltninger, når de vedrører EU-institutioners medlemmer ⁽²⁾. Som et resultat heraf ville retskontrollantens arbejde også omfatte en undersøgelse af overholdelsen af de grundlæggende rettigheder og processuelle garantier (selv om retskontrollanten ville handle, inden foranstaltningerne blev truffet, og ikke bagefter).

Der kunne opstå alvorlige bekymringer med hensyn til OLAF's uafhængighed, alt afhængigt af kontrollantens beføjelser, hvilke foranstaltninger kontrollanten ville træffe i de enkelte sager, og hvorvidt kontrollantens funktion ville blive en del af Kommissionen eller tilknyttet Kommissionen på en eller anden måde. Alt afhængigt af hvor i det administrative hierarki kontrollanten blev placeret, kunne vedkommendes kompetence til at rådgive om undersøgelsesforanstaltninger over for medlemmer af Kommissionen, men også med hensyn til andre institutioner, påvirke den interinstitutionelle balance. Desuden kunne der — eftersom den kontrolansvarlige ville være placeret på samme måde og separat fra Overvågningsudvalget — være grund til bekymring med hensyn til vedkommendes uafhængighed og omkostningseffektiviteten ved at give vedkommende et separat sekretariat med samme dagsorden som Overvågningsudvalgets sekretariat.

55. At oprette to kontorer mere, som kontrollerer OLAF, men er separate fra Overvågningsudvalget, ville føre til et stort antal uafhængige tilsynsorganer og ville sandsynligvis resultere i forvirring eller kompetencekonflikt og dobbeltarbejde.

Overvågningsudvalgets foretrukne løsning er at etablere direkte adgang til en uafhængig domstol, som kunne gennemgå OLAF's individuelle handlinger og anerkende de legitime forventninger hos de personer, der er berørt af OLAF's undersøgelser. Kun et retsligt organ ville være i stand til at foretage en tilstrækkelig kontrol af, om en undersøgelse foretages i overensstemmelse med gældende retsregler, og dermed til at sikre den høje bevisstandard, der (hovedsagelig) kræves i efterfølgende straffesager i en medlemsstat.

56. Overvågningsudvalget mener, at den direkte mulighed for at udøve retten til en effektiv domstolsprøvelse ville styrke antageligheden af bevismateriale, der er indsamlet under OLAF's undersøgelser, i nationale administrative sager eller straffesager. Eftersom det er planen, at OLAF og EPPO skal arbejde tæt sammen, er procedurestandarder, herunder muligheden for domstolsprøvelse, af afgørende betydning for kompatibiliteten og en gnidningsfri udveksling af bevismateriale mellem de to institutioner.

⁽¹⁾ Notat fra Overvågningsudvalget til OLAF's generaldirektør, Bruxelles, 27. maj 2014, JD/ICL/aw D (2014-OSC-0081).

⁽²⁾ Meddelelse om bedre styring af OLAF og styrkelse af de processuelle garantier i forbindelse med kontorets undersøgelser (COM(2013) 533 final af 17.7.2013).

KAPITEL V

Overvågningsudvalgets og dets sekretariats rolle, status og kompetencer: forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 og forordning (EU, Euratom) 2016/2030**Overvågningsudvalgets mission: generelle bemærkninger**

57. Det er OLAF-Overvågningsudvalgets mission at styrke OLAF's uafhængighed i den korrekte udøvelse af de beføjelser, det er tillagt ved forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 ⁽¹⁾. Overvågningsudvalget er OLAF's kontrolorgan og garant for OLAF's uafhængighed. Udvalget har en rådgivende rolle i forhold til OLAF's generaldirektør, som det hjælper med varetagelsen af hans ansvarsområder. Det er også en dialogpartner for EU-institutionerne ⁽²⁾.

Overvågningsudvalget er et unikt, uafhængigt organ med et meget stærkt mandat. Valget af udvalgets medlemmer kræver godkendelse fra Rådet, Kommissionen og Parlamentet og fra et ad hoc-organ, der består af alle tre institutioner.

Overvågningsudvalgets kompetenceområde blev udvidet med forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013. Dette skyldtes navnlig spørgsmål om, hvordan udvalget skulle informeres om dokumenter sendt til de nationale myndigheder, om Overvågningsudvalgets beføjelse til at beskæftige sig med sager, hvor undersøgelserne stadig er i gang ⁽³⁾, og nødvendigheden af at styrke de processuelle rettigheder og garantier.

Overvågningsudvalgets kompetenceområde i den nye forordning og dens ændring ved forordning (EU, Euratom) 2016/2030

58. De vigtigste ændringer, som forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 medførte med hensyn til Overvågningsudvalget, drejer sig om følgende:

- Overvågningsudvalgets beføjelser til at overvåge undersøgelsesernes varighed og overholdelsen af de processuelle garantier ⁽⁴⁾
- underretning og konsultering af Overvågningsudvalget i forbindelse med interne undersøgelser, som undtagelsesvis kræver fuldstændig tavshedspligt ⁽⁵⁾
- Overvågningsudvalgets mulighed for at bede OLAF om supplerende oplysninger om undersøgelser ⁽⁶⁾
- modtagelse af information om de politiske prioriteringer på undersøgelsesområdet inden deres offentliggørelse i den årlige forvaltningsplan fra generaldirektøren
- modtagelse af regelmæssig information fra generaldirektøren ⁽⁷⁾
- høring inden vedtagelsen af »retningslinjerne for undersøgelsesprocedurerne« ⁽⁸⁾.

I forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 blev det ligeledes præciseret, at Overvågningsudvalgets udtalelser til OLAF's generaldirektør kan indeholde henstillinger. Forordningen forlængede også den periode, der skal gå, inden der rapporteres til Overvågningsudvalget om sager, som har varet over 12 måneder, og indførte en årlig interinstitutionel udveksling af synspunkter med institutionerne med Overvågningsudvalgets deltagelse ⁽⁹⁾.

59. Efter yderligere forhandlinger navnlig i Rådet, Kommissionen og Parlamentet blev Overvågningsudvalgets selvstændighed og uafhængighed bekræftet, idet man adskilte det administrative ansvar for udvalgets sekretariat og Overvågningsudvalgets budget fra OLAF ⁽¹⁰⁾. Det var nødvendigt med et tæt samarbejde mellem Overvågningsudvalget og Kommissionen for at gennemføre denne nye forordning.

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

⁽²⁾ Artikel 15, stk. 2, og artikel 16 i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013.

⁽³⁾ Dom afsagt af Retten i Første Instans (Tredje Afdeling) den 8. juli 2008, sag T-48/05, Yves Franchet og Daniel Byk mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.

⁽⁴⁾ Artikel 7, stk. 8, og artikel 15, stk. 1, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013.

⁽⁵⁾ Artikel 4, stk. 6, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013.

⁽⁶⁾ Artikel 15, stk. 1, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013.

⁽⁷⁾ Artikel 17, stk. 5, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013.

⁽⁸⁾ Artikel 17, stk. 8, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013.

⁽⁹⁾ Artikel 15, stk. 1, artikel 7, stk. 8, og artikel 16, stk. 7, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013.

⁽¹⁰⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2016/2030 af 26. oktober 2016 om ændring af forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 for så vidt angår sekretariatet for Overvågningsudvalget for Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) (EUT L 317 af 23.11.2016, s. 1).

Overvågningsudvalgets rolle: genstand for fortolkning i henhold til forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013

60. Overvågningsudvalget bemærker, at de nærmere detaljer med hensyn til dets beføjelser, position og uafhængighed samt omfanget af dets overvågningsrolle har været genstand for fortolkning siden udvalgets oprettelse. Forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 gav Overvågningsudvalget nye beføjelser, men indeholdt ikke mange nærmere oplysninger til at præcisere dem. Den manglende klarhed med hensyn til, hvordan OLAF's generaldirektør skal fortolke Overvågningsudvalgets rolle og beføjelser, førte til adskillige debatter og meningsudvekslinger, hovedsagelig mellem udvalget og OLAF⁽¹⁾.
61. Overvågningsudvalget bemærker også, at i modsætning til dets stærke mandat, som er resultatet af en kompleks udvælgelsesprocedure, har det kun fået beføjelse til at modtage information, afgive udtalelser, fremsætte henstillinger og deltage i visse processer. Udvalget har dog ikke beføjelse til at sikre ved hjælp af retsmidler, at de opgaver, der er omhandlet i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013, bliver udført. OLAF's manglende udførelse af sine opgaver har ingen retlige konsekvenser. Dette fremgik f.eks. i debatterne om Overvågningsudvalgets kompetenceområde og adgang til information⁽²⁾.
62. I betragtning af at udfordringerne med OLAF's uafhængighed var hovedårsagen til Overvågningsudvalgets oprettelse, mener udvalget ikke, at de nuværende beføjelser er tilstrækkelige til, at udvalget kan opfylde sin rolle med at sikre OLAF's uafhængighed. Overvågningsudvalget er af den opfattelse, at når det drejer sig om kontorets eller generaldirektørens uafhængighed, bør EU-institutionerne, og navnlig de institutioner, der har givet udvalget dets mandat, have tilsvarende pligt til i det mindste at give Overvågningsudvalget relevant information. Overvågningsudvalget værdsætter en stærk rolle i de processer, der vedrører udvælgelsen af OLAF's generaldirektør.

Hvis Kommissionen påtænker at ophæve generaldirektørens immunitet, finder Overvågningsudvalget det nødvendigt at overvåge beslutningsprocessen og få adgang til relevant information.

Hvis udfordringerne med OLAF's eller dets generaldirektørs uafhængighed stammer fra handlinger foretaget af generaldirektøren selv, bør det overvejes at give Overvågningsudvalget beføjelse til at anlægge en disciplinærsag ved Kommissionen og deltage i sagen.

Regelmæssig overvågning af OLAF's undersøgelsesfunktion

63. Overvågning og tilsyn kræver generelt adgang til al relevant information. Tilgængeligheden af information afspejles i objektiviteten af resultatet af overvågningsorganets arbejde. Som uafhængigt organ skal Overvågningsudvalget udarbejde objektive rapporter og udtalelser, som ikke udelukkende skal være baseret på information modtaget fra OLAF, men også på: i) Overvågningsudvalgets egen analyse af enhver OLAF-dokumentation, udvalget finder nødvendigt til vurderingen af OLAF's uafhængighed, og ii) overensstemmelse med gældende retsregler i forbindelse med anvendelsen af de processuelle garantier og undersøgelsesernes varighed.
64. Overvågningsudvalget påpegede, at det var vanskeligt at indhente sagsrelaterede oplysninger og få adgang til sagsakter, og udvalget gjorde opmærksom på, at denne situation underminerede effektiviteten af dets overvågningsrolle⁽³⁾. Afhængigheden af OLAF for at få adgang til information har været en fællesnævner for Overvågningsudvalgets udtalelser og rapporter helt tilbage til 2010⁽⁴⁾ og tidligere. Selv om Overvågningsudvalgets mandat blev ændret med forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013, er der ikke opnået en effektiv, ufiltreret og uhindret adgang til sagsdata ved hjælp af klare regler og tilsvarende pligter.
65. Udvalget af information til Overvågningsudvalget må ikke afhænge af en beslutning truffet af det overvågede kontor selv eller af en ekstern myndighed. I den nuværende forordning er der alt for meget plads til fortolkning, og forordningens bestemmelser om informationsflowet mellem OLAF og Overvågningsudvalget er ikke klare nok.

⁽¹⁾ Se også fælles udtalelse fra de tre institutioners juridiske tjenester.

⁽²⁾ Se notatet om Overvågningsudvalgets overvågning af OLAF's undersøgelsesfunktion, der dækker perioden fra 1999 til 2012, for oplysninger om den praktiske tilgang til Overvågningsudvalgets adgang til OLAF's sagsrelaterede oplysninger.

⁽³⁾ F.eks. i Overvågningsudvalgets rapport nr. 1/2014 om sikring af OLAF's uafhængighed og i Overvågningsudvalgets aktivitetsrapporter for 2014 og 2015.

⁽⁴⁾ Blandt mange andre dokumenter kan nævnes eksempler som udtalelse nr. 4/2011 om det ændrede forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1073/1999 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), og om ophævelse af forordning (Euratom) nr. 1074/1999.

66. Hvis Overvågningsudvalget beholder sit nuværende mandat, er det nødvendigt at give udvalget beføjelse til at beslutte, hvilke dokumenter eller oplysninger det har brug for til at udføre sine opgaver. Overvågningsudvalgets anmodninger om information bør være bindende for OLAF's personale, og det bør ikke være muligt at udfordre eller tilsidesætte dem eller at forsinke informationen. Alle relevante dele af forordningen bør ændres i den henseende ⁽¹⁾. Overvågningsudvalgets ret til at få fuld adgang til information bør omfatte muligheden for at give dets sekretariat tilladelse til at anmode om eller tilgå OLAF's information på udvalgets vegne. Det fulde ansvar for udvælgelsen og beskyttelsen af den information, der anmodes om eller tilgås, ville ligge hos Overvågningsudvalget, som i henhold til sit mandat er direkte ansvarligt over for Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet.

Forordningen bør også tage højde for en mekanisme til at løse situationer, hvor pligten til at udlevere information ikke respekteres, således at informationsflowet genskabes.

67. Det er nødvendigt at give Overvågningsudvalgets sekretariat og medlemmer kontinuerlig adgang til generelle og specifikke sagsrelaterede data i OLAF's databaser og til information på OLAF's intranet. På denne måde bliver Overvågningsudvalget i stand til at foretage løbende overvågning af OLAF's undersøgelsesfunktion med henblik på at styrke OLAF's uafhængighed i den korrekte udøvelse af dets beføjelser.

Overvågningsudvalgets bistand til OLAF's generaldirektør ved udførelsen af hans opgaver: de politiske prioriteringer på undersøgelsesområdet, retningslinjerne for undersøgelsesprocedurer og den årlige forvaltningsplan

68. Forordningen bør give Overvågningsudvalget tilstrækkelig tid til at fremsætte bemærkninger til udkastene til de politiske prioriteringer på undersøgelsesområdet inden deres offentliggørelse og det foreløbige budgetforslag, inden det fremsendes til generaldirektøren for budgetter. På samme måde bør alle retningslinjer for undersøgelsesprocedurer og ændringer heraf fremsendes til Overvågningsudvalget inden for en fastsat tidsfrist, så Overvågningsudvalget kan afgive udtalelse ⁽²⁾.
69. Hvis der opstår nogen tvivl om OLAF's eller OLAF's generaldirektørs uafhængighed i undersøgelserne, skal Overvågningsudvalget straks underrettes om en sådan situation ⁽³⁾. Med en ændring af forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 bør der også indføres faste tidsfrister for at sende begrundede afgørelser om at udsætte underretningen af en institution, et organ, et kontor eller et agentur, som en berørt person tilhører ⁽⁴⁾.
70. Den brede adgang til information i forordningen bør også omfatte adgang til OLAF's lokaler for Overvågningsudvalgets og dets sekretariats medlemmer med henblik på at sikre en løbende udveksling af oplysninger og personlig kontakt mellem de to organer. En sådan bestemmelse ville også gøre det lettere for OLAF's personale at indgive klager til Overvågningsudvalget.

Hvis Overvågningsudvalget anmoder om supplerende oplysninger om undersøgelser, herunder rapporter og henstillinger om afsluttede undersøgelser, bør der i forordningen være fastsat en tidsfrist for, hvornår OLAF skal give adgang til sådanne oplysninger og dokumenter i en sagsakt, og der bør tages højde for en løsningsmekanisme, hvis adgangen nægtes eller ikke gives. Samme procedure bør gælde for oplysninger og data, som vedrører igangværende undersøgelser, uden at Overvågningsudvalget dog griber ind i gennemførelsen af sådanne undersøgelser.

Overvågningsudvalgets medlemmers status

71. Med en ændring af forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 bør Overvågningsudvalgets medlemmers status fastlægges og ensrettes på en korrekt måde ved at medtage en bestemmelse, der giver Overvågningsudvalgets medlemmer status som en sui generis-type af særlige rådgivere, der udpeges for en periode på fem år, som ikke kan forlænges. Det betyder, at medlemmerne ville have garanteret uafhængighed og samtidig klare rammer for deres opgaver og ansvar såvel som deres privilegier og immuniteter i forbindelse med deres opgaver som medlemmer af Overvågningsudvalget.

⁽¹⁾ F.eks. bør ordene »I behørigt begrundede situationer« slettes fra første sætning i artikel 15, stk. 1 og 5.

⁽²⁾ Artikel 17, stk. 5 og 8, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 og artikel 6, stk. 2, i Kommissionens afgørelse af 28. april 1999 om oprettelse af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), (1999/352/EF, EKSF, Euratom).

⁽³⁾ Artikel 15, stk. 1, og artikel 17, stk. 3, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013.

⁽⁴⁾ Artikel 4, stk. 6, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013.

KAPITEL VI

Oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed og dens indvirkning på OLAF's undersøgelser

72. Den 8. juni 2017 nåede Rådet til enighed om en generel tilgang til forordningen om oprettelse af EPPO. Formålet med forordningen er at oprette en anklagemyndighed, som under visse betingelser har beføjelse til at efterforske og retsforfølge EU-svig og anden kriminalitet, der skader Unionens finansielle interesser. Den vil samle den europæiske og nationale retshåndhævelsesindsats for at bekæmpe EU-svig ⁽¹⁾. Den politiske enighed om oprettelsen af den nye EPPO blev opnået mellem 20 medlemsstater i et forstærket samarbejde.
73. Som garant for OLAF's uafhængighed og kontorets effektive funktion er Overvågningsudvalget stærkt bekymret over denne ændring, som er den største i kontorets historie, og dens indvirkning på kontorets evne til fortsat at opfylde sit mandat. Da alle metoderne til opnåelse af dette og de tekniske ordninger endnu ikke er vedtaget, har institutionerne kun angivet, at et betydeligt antal stillinger vil blive overført fra OLAF (og ikke kun OLAF) til EPPO ⁽²⁾. Sammen med disse poster er det planen at overføre den tilsvarende dagsorden fra OLAF til EPPO. EPPO vil være ansvarlig for efterforskning og retsforfølgelse af kriminalitet, der skader Unionens finansielle interesser ⁽³⁾, hvilket dækker en stor del af OLAF's nuværende dagsorden. I modsætning til den antagelse, at OLAF's dagsorden vil blive mindre efter EPPO's oprettelse, er Overvågningsudvalget af den opfattelse, at OLAF's nuværende arbejdsbyrde enten vil være magen til den nuværende arbejdsbyrde eller sågar blive større.
74. Overvågningsudvalget er ikke helt overbevist om, at der blev taget fuldstændigt højde for tidsaspektet ved undersøgelser af uregelmæssigheder eller svigagtige handlinger, da vurderingen og planerne for EPPO's og OLAF's kommende arbejdsbyrde blev foretaget. I det nuværende system indleder OLAF en sag på baggrund af en begrundet mistanke om uregelmæssigheder eller mere alvorlige kendsgerninger, men kun efter en periode (der varierer fra sag til sag), hvor mistanken bliver enten bekræftet eller afkræftet. I løbet af denne periode bliver de nationale myndigheder undertiden informeret og bedt om at samarbejde, og nogle gange indleder de deres egen sideløbende (strafferetlige eller administrative) efterforskning. Når EPPO er blevet fuldt operationel, vil kun sager med elementer af strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser, blive rapporteret og eventuelt overført til EPPO, mens den efterfølgende indledning af straffesager vil afhænge af EPPO's vurdering af den enkelte sag. Det kan dog tage et godt stykke tid for sådanne sager at blive overført til EPPO. Dette skyldes, at det tager lang tid at indsamle foreløbigt bevismateriale for at kunne fastlægge, om der reelt er elementer af kriminalitet. Den tid, der går, inden sagen overføres til EPPO, kan være lige så lang som den tid, der i øjeblikket er nødvendig til at foretage undersøgelser, inden den endelige rapport sendes til de nationale myndigheder i henhold til forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013.
75. Desuden kan EPPO anmode OLAF om at tilvejebringe oplysninger, analyser, ekspertise og operationel støtte og/eller om at udføre administrative undersøgelser, enten i den samme sag, som OLAF var engageret i inden overførslen, eller i andre sager, som OLAF aldrig har behandlet. Overvågningsudvalget er overbevist om, at denne nye EPPO-kompetence ⁽⁴⁾ og nødvendigheden af at evaluere en sag, før den overføres til OLAF, kan gøre OLAF's fremtidige arbejdsbyrde lige så stor som den nuværende. Med hensyn til OLAF's fremtidige arbejdsbyrde bemærker Overvågningsudvalget endvidere, at størstedelen af de sager, som OLAF behandler, ikke vil falde ind under EPPO's kompetenceområde, og at kontoret vil skulle behandle sådanne sager, afslutte dem eller holde øje med deres opfølgning, indtil de er blevet løst. OLAF vil stadig have kompetence i (straffesager, når en strafbar handling falder ind under EPPO's kompetenceområde ⁽⁵⁾), men har påført eller sandsynligvis vil påføre Unionens finansielle interesser skader for mindre end 10 000 EUR ⁽⁶⁾. OLAF vil derfor skulle beholde sin nuværende struktur, også på grund af den kendsgerning, at otte medlemsstater ikke vil deltage i EPPO. I forhold til disse lande vil OLAF beholde sin nuværende position og sine nuværende beføjelser.

⁽¹⁾ Resultat af Rådets møde, 3546. samling i Rådet (RIA), Luxembourg, 8.-9. juni 2017, 10136/17, PR CO 33.

⁽²⁾ Se f.eks. begrundelsen (virkninger for budgettet) til Kommissionens forslag til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed, COM(2013) 534 final, 17. juli 2013.

⁽³⁾ Artikel 4 i udkast til Rådets forordning om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed (konsolideret tekst pr. 30.6.2017) samt artikel 2, stk. 3, der definerer »Unionens finansielle interesser« som »alle indtægter, udgifter og aktiver, som er opført på, opnået gennem eller tilfalder Unionens budget, og budgetterne for de institutioner, organer, kontorer og agenturer, der er oprettet i henhold til traktaterne og de budgetter, disse forvalter og overvåger«.

⁽⁴⁾ Artikel 101 i udkast til Rådets forordning om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed — konsolideret tekst pr. 30.6.2017.

⁽⁵⁾ I henhold til artikel 22, stk. 1, i udkast til Rådets forordning om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed — konsolideret tekst pr. 30.6.2017.

⁽⁶⁾ Ibid. artikel 25, stk. 2, med undtagelserne under litra a) og b).

76. Overvågningsudvalget antager derfor, at EPPO-forslagets målsætning om at hindre dobbeltarbejde kan nås ved hjælp af en omfattende udveksling af oplysninger ⁽¹⁾. I virkeligheden vil kontorets arbejdsbyrde dog være den samme eller større end i dag. OLAF vil nemlig stadig skulle evaluere de enkelte sager, før de overføres til EPPO, hvilket skyldes: i) behovet for at videresende information fra EPPO til OLAF i sager, hvor EPPO har besluttet ikke at foretage en undersøgelse eller har indstillet sagen, ii) EPPO's beføjelse til at pålægge OLAF opgaver, og iii) at OLAF vil beholde sine nuværende kompetencer i de medlemsstater, der ikke deltager i EPPO-projektet.

Overvågningsudvalget er af den overbevisning, at afgørende spørgsmål om undersøgelsesnes karakter, retssagernes type, indledning og afslutning af sager eller informationsudvekslingsopgaver ikke bør overlades til fortolkning og ikke bør afhænge af kommende samarbejdsordninger, der indgås mellem EPPO, OLAF og andre institutioner. Alle disse grundlæggende procedureelementer bør specificeres klart i forordningerne om OLAF og EPPO, og de bør også indeholde bestemmelser om forbindelsen mellem dem.

77. Spørgsmålet om undersøgelsens karakter er efter Overvågningsudvalgets mening vigtigst i de situationer, hvor OLAF handler efter anmodning fra EPPO, dvs. under en straffesag indledt i en medlemsstat og med det formål at fremlægge beviser i en sådan sag, herunder hovedforhandlingen i en straffesag. Selv om OLAF ikke skal tage initiativet og indlede en parallel administrativ undersøgelse af de samme faktiske omstændigheder, som allerede undersøges af EPPO ⁽²⁾, vil kontoret ⁽³⁾ handle efter anmodning fra EPPO og udføre administrative undersøgelser ⁽⁴⁾.
78. Den »administrative karakter« af sådanne undersøgelser rejser en lang række spørgsmål, som efterfølgende kan give anledning til klager med hensyn til rettigheder og garantier i straffesager. OLAF's udførelse af administrative undersøgelser i henhold til artikel 101, stk. 3, litra c), i EPPO-forslaget ville ikke være underlagt nogen retslig eller anklagerrelateret overvågning. Eftersom disse administrative handlinger fra kontorets side ville være baseret på forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013, ville de processuelle garantier i EPPO-forordningen ikke være gældende, selv om resultaterne af disse handlinger blev vurderet som bevismateriale af nationale domstole. Derfor vil Overvågningsudvalget endnu en gang understrege, at ændringen af forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 bør indeholde de samme processuelle garantier som dem, der gives i EPPO-forslaget, så man undgår mangler i kommende straffetssager ved de nationale domstole.
79. Hvis OLAF skal fungere som hjælpeorgan til EPPO, er Overvågningsudvalget af den opfattelse, at overvågningen af anklagere eller undersøgelsesdommere baseret på national procesret også bør bevares i forhold til OLAF's handlinger. Handlinger, der udføres efter anmodning fra EPPO, bør betragtes som EPPO's egne handlinger og dermed være genstand for domstolsprøvelse ved EU-Domstolen ⁽⁵⁾. Overvågningsudvalget påpeger, at kontorets udførelse af administrative undersøgelser efter anmodning fra EPPO kan komme i konflikt med fortolkningen af jurisdiktion over strafferetlig efterforskning, navnlig i de medlemsstater, der ikke deltager i EPPO-projektet, og i tredjelande.
80. Overvågningsudvalget understreger vigtigheden af at samarbejde med de nationale myndigheder og af at overholde national lovgivning tidligt i OLAF's undersøgelser. Det vil være mest nødvendigt i de situationer, hvor kontoret udfører administrative undersøgelser efter anmodning fra EPPO og indsamler bevismateriale til straffesager. Overvågningsudvalget mener, at kravene om forudsigelighed og garantier for en effektiv beskyttelse mod vilkårlige afgørelser, bl.a. ved hjælp af domstolsprøvelse, bør være gældende i de beskrevne situationer i samme udstrækning som i straffesager ⁽⁶⁾. Det paradoksale er, at i sager, hvor OLAF skal handle i henhold til artikel 101, stk. 3, i EPPO-forslaget, kunne kontoret have flere beføjelser end de nationale retshåndhævelses- og retsmyndigheder, som er

⁽¹⁾ Betragtning 100, 103 og 105 i udkast til Rådets forordning om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed — konsolideret tekst pr. 30.6.2017.

⁽²⁾ Ibid. artikel 101, stk. 2.

⁽³⁾ Der er ikke taget højde for OLAF's pligt til at handle efter anmodning. Overvågningsudvalget formoder, at det ikke bør være op til OLAF at beslutte, om EPPO's anmodning skal efterkommes eller ej.

⁽⁴⁾ Artikel 101, stk. 3, litra c), i udkast til Rådets forordning om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed — konsolideret tekst pr. 30.6.2017.

⁽⁵⁾ Ibid. I betydningen i artikel 42.

⁽⁶⁾ Til sammenligning: ECHR, Camilleri mod Malta, nr. 42931/10, 22. januar 2013.

underlagt strenge bestemmelser i strafferetsplejeloven med hensyn til grundlæggende rettigheder og garantier⁽¹⁾. Den reviderede forordning bør således både afspejle den nye situation og den kendsgerning, at OLAF reelt vil være det undersøgelsesorgan, der officielt indsamler bevismateriale til straffesager (efter anmodning fra EPPO). Dermed bør OLAF's handlinger betragtes som EPPO's handlinger og være genstand for de samme overvågningsregler, garantier og rettigheder for de berørte personer, som det er tilfældet med den europæiske delegerede anklagers handlinger⁽²⁾.

81. For at kunne bistå EPPO skal OLAF have tilstrækkelige beføjelser, så OLAF's bistand ikke lægger hindringer i vejen for de sager, som EPPO kører. Hvis EPPO også skal håndtere sager om f.eks. krænkelser af intellektuelle ejendomsrettigheder i forbindelse med import til EU's indre marked, bør OLAF's beføjelser genovervejes og styrkes tilsvarende⁽³⁾. Overvågningsudvalget anser det for nødvendigt at styrke OLAF's beføjelser, men understreger, at man i så fald bør øge kontrollen med kontorets beføjelser samtidig.

Overvågningsudvalgets rolle i forbindelserne med EPPO

82. Overvågningsudvalget er ligeledes af den opfattelse, at dets rolle i overvågningen og deltagelsen i dialogen mellem OLAF og EPPO gør det muligt at undgå en overdreven brug af de EPPO-kompetencer, der er fastsat i artikel 101 i EPPO-forslaget, for at sikre opfyldelsen af de hovedopgaver, som forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 giver kontoret.

Med revisionen af forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 bør der opstilles klare regler for OLAF, enten ved at give kontoret pligt til uden undtagelse at handle efter anmodning fra EPPO eller ved at fastlægge undtagelserne i en lukket liste over afvisningsgrunde. Efter Overvågningsudvalgets mening er det ikke hensigtsmæssigt at overlade dette spørgsmål til samarbejdsordninger mellem OLAF og EPPO, da der er risiko for forskellige fortolkninger af artikel 101 i EPPO-forslaget, hvilket ville være i strid med EU's ønske om en effektiv og rettidig beskyttelse af Unionens finansielle interesser.

Da Overvågningsudvalget har et stærkt mandat fra alle tre institutioner, vil det også gerne spille en væsentlig rolle i etableringen af de strukturelle, operationelle og kompetencemæssige forbindelser mellem OLAF og kontorets partnere, nemlig EPPO, Den Europæiske Revisionsret, Europol, Eurojust og andre partnere i det nye system til beskyttelse af Unionens finansielle interesser. Eftersom det nye institutionelle system til beskyttelse af Unionens finansielle interesser vil kræve en vis overvågning og et vist tilsyn, stiller Overvågningsudvalget også sin lange erfaring til rådighed, når det gælder indførelsen og anvendelsen heraf.

⁽¹⁾ Til sammenligning: F.eks. EU-Domstolen, forenede sager T-289/11, T-290/11 og T-521/11, Deutsche Bahn m.fl. mod Kommissionen, 6. september 2013; ECHR, *Stratégies et Communications et Dumoulin mod Belgien*, nr. 37370/97 15. juli 2002.

⁽²⁾ Artikel 2, stk. 5, i udkast til Rådets forordning om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed (som omhandlet i Rådets dokument 9941/17 af 30. juni 2017).

⁽³⁾ Overvågningsudvalget henviser også til de kapitler i denne udtalelse, der omhandler udvidelsen af OLAF's beføjelser.

ISSN 1977-0871 (elektronisk udgave)
ISSN 1725-2393 (papirudgave)



Den Europæiske Unions Publikationskontor
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

DA