

I

(Mededelingen)

REKENKAMER

ADVIES Nr. 2/99

van de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen over het gewijzigde voorstel voor een verordening van de Raad (EG, Euratom) betreffende de door het Bureau voor fraudebestrijding verrichte onderzoeken

(1999/C 154/01)

DE REKENKAMER VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met name op artikel 188 C (toekomstig artikel 248),

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, met name op artikel 160 C,

Gezien het voorstel van de Commissie voor een verordening (EG, Euratom) van de Raad tot oprichting van een Europees Bureau voor fraudeonderzoek, door de Commissie ingediend op 4 december 1998 ⁽¹⁾, met name als reactie op het verslag Bösch van het Europees Parlement over UCLAF ⁽²⁾, dat op 7 oktober 1998 is aangenomen;

Gezien het op 11 januari 1999 bij de Kamer ingekomen verzoek van de Raad van 22 december 1998 tot raadpleging van de Rekenkamer;

Gezien het gewijzigde voorstel van de Commissie voor een verordening (EG, Euratom) van de Raad betreffende de door het Bureau voor fraudebestrijding verrichte onderzoeken, dat de Kamer op 29 maart 1999 door de Commissie is toegezonden ⁽³⁾;

Gezien het op 13 april 1999 bij de Kamer ingekomen verzoek van de Raad van 9 april 1999 tot raadpleging van de Rekenkamer over het gewijzigde voorstel voor een verordening van de Raad (EG, Euratom) betreffende de door het Bureau voor fraudebestrijding verrichte onderzoeken;

Het speciaal verslag van de Kamer over UCLAF

1. In haar speciaal verslag 8/98 over de diensten van de Commissie die specifiek zijn betrokken bij de fraudebestrijding, met name de „unité de coordination de la lutte antifraude” (UCLAF) ⁽⁴⁾ heeft de Kamer het volgende opgemerkt:

- zolang de in het kader van de derde pijler van het Verdrag gesloten overeenkomst en protocollen niet zijn geratificeerd, blijven de bevoegdheden van de Commissie op het gebied van fraudebestrijding beperkt,
- de organisatorische regelingen binnen de Commissie en met de lidstaten zijn niet altijd duidelijk en vaak ingewikkeld en log,
- de samenwerking met de lidstaten wordt tevens gehinderd door de wijze waarop de voorrechten en immuniteten van het personeel van de Europese Unie in acht worden genomen; bovendien heeft UCLAF bij haar inspecties op het grondgebied van de lidstaten met ernstige beperkingen in verband met de nationale wetgeving te kampen,
- de kwaliteit van de in de databases opgeslagen informatie en het gebruik daarvan waren ontoereikend; voorts was de coördinatie tussen UCLAF, de andere DG's en de lidstaten op het gebied van databases en het doorgeven van inlichtingen voor verbetering vatbaar,
- de procedures binnen de Commissie en de verantwoordelijkheden in verband met de bestrijding van interne corruptie waren onduidelijk en onvolledig. Er waren geen duidelijke richtlijnen voor onderzoeken, er was geen duidelijk beleid (zero tolerance) en er bestond twijfel over de vraag of UCLAF in haar huidige structuur gevallen van corruptie moet behandelen waarbij personeelsleden van de Commissie zijn betrokken;
- UCLAF is niet bevoegd tot het verrichten van onderzoek met betrekking tot andere instellingen.

⁽¹⁾ COM(1998) 717 def. — 98/0329 (CNS), PB C 21 van 26.1.1999, blz. 10.

⁽²⁾ Resolutie AU — 0297/98.

⁽³⁾ COM(1999) 140 def. — 98/0329 (CNS).

⁽⁴⁾ PB C 230 van 22.7.1998.

De structuur van het voorstel

2. De oprichting van een Bureau voor fraudebestrijding komt in verscheidene documenten aan de orde:

- a) een ontwerp-verordening van de Raad betreffende de door het Bureau voor fraudebestrijding verrichte onderzoeken;
- b) een (ontwerp voor een) besluit van de Commissie tot oprichting van een Bureau voor fraudebestrijding, dat zou moeten worden belast met interne en externe onderzoeken, met de ontwikkeling van concepten en wetgeving voor fraudebestrijding, en met alle andere mogelijke operationele activiteiten in het kader van de fraudebestrijding (artikel 2 van het besluit);
- c) een ontwerp voor een interinstitutioneel akkoord (IIA) betreffende het interne onderzoek door het Bureau voor fraudebestrijding, om het Bureau in staat te stellen onderzoek te verrichten binnen de diverse communautaire instellingen of organen.

3. In het advies van de Kamer worden alle hiervoor genoemde documenten globaal behandeld. Gezien de onderlinge samenhang van de maatregelen zou het niet dienstig zijn het ontwerp voor een verordening van de Raad afzonderlijk te behandelen.

4. Terwijl het besluit van de Commissie betrekking heeft op het Bureau in zijn geheel, betreft de ontwerp-verordening van de Raad blijkens de titel ervan slechts de (interne en externe) onderzoekstaken, en perkt het IIA, dat slechts handelt over intern onderzoek, het ontwerp nog verder in. Zodoende worden algemenere aspecten in het besluit van de Commissie behandeld en specifiekere aspecten in de verordening van de Raad, respectievelijk het IIA.

5. Het voorstel voor het IIA heeft een tweeledig doel. Allereerst is het akkoord noodzakelijk om het Bureau toegang tot de andere instellingen en communautaire organen te verschaffen. Ten tweede motiveert de Commissie haar voorstel voor een IIA als een tijdelijke oplossing van enkele problemen in afwachting van een herziening van het Statuut. De Kamer neemt nota van het succes van andere interinstitutionele akkoorden — zoals dat van 1998 over de begrotingsdiscipline en verbetering van de begrotingsprocedures — als een praktisch middel ter verbetering van het beheer binnen de Gemeenschap, met name op gebieden waar de behoefte aan flexibiliteit het moeilijk maakt adequate wetgeving te formuleren.

6. Ten aanzien van de toegang tot de instellingen (afgezien van de Commissie) en de communautaire organen zal de operationele onafhankelijkheid van het Bureau sterk afhangen van de vraag of het voorgestelde IIA en de daaraan ten grondslag liggende institutionele besluiten op bevredigende wijze worden vastgesteld en uitgevoerd.

7. Wat de toekomstige wijzigingen van het Statuut betreft valt het te betreuren dat de Commissie in de documentatie bij het herziene voorstel niet duidelijk aangeeft welke wijzigingen zij noodzakelijk acht. Zonder deze informatie kan onmogelijk een beeld worden verkregen van de precieze inhoud van het IIA en van het in de bijlage bij het voorstel opgenomen model van het institutionele besluit. Nu een wijziging van het Statuut geboden is, heeft de Kamer overigens twijfels omtrent de wettigheid van tussentijdse maatregelen waarbij deze wetgeving terzijde wordt geschoven (d.w.z. het IIA en het (model van) institutioneel besluit).

De operationele onafhankelijkheid van het Bureau

8. Naar aanleiding van de debatten in het Europees Parlement en de Raad heeft de Commissie een ontwerp-verordening van de Raad

(samen met een ontwerp-besluit van de Commissie en een ontwerp van interinstitutioneel akkoord) ingediend waarbij het Bureau voor fraudebestrijding vérgaande onafhankelijkheid wordt verleend voor onderzoeksdoelinden. Krachtens artikel 12 van de voorgestelde verordening van de Raad en artikel 3 van het ontwerp voor een besluit van de Commissie kan de Commissie de directeur (en daarmee het Bureau) inderdaad geen instructies geven met betrekking tot onderzoeken. Hoewel alle gesprekspartners de oprichting van een onafhankelijk orgaan voor ogen hebben, wordt de opzet hiervan, zoals bedoeld in de voorgestelde teksten, bemoeilijkt door het feit dat het orgaan deel uitmaakt van de Commissie. Ook al moet het Bureau operationeel onafhankelijk zijn, toch berust de eindverantwoordelijkheid voor zijn handelen immers bij de Commissie, aangezien het Bureau tot de organisatie van de Commissie blijft behoren. Dit wordt bevestigd door het feit dat beroepen naar aanleiding van handelingen van het Bureau, waaronder onderzoekswerkzaamheden, bij het Hof van Justitie tegen de Commissie worden ingesteld en niet rechtstreeks tegen het Bureau.

9. Daarom dienen de bewoordingen van artikel 12, tweede alinea, van de voorgestelde verordening van de Raad zodanig te worden gewijzigd dat de operationele onafhankelijkheid van het hoofd van het Bureau verenigbaar is met de door de Commissie uitgeoefende verantwoordelijkheden. In dit verband zou de status van de financieel controleur als voorbeeld kunnen dienen. Enerzijds is de financieel controleur onafhankelijk in de vervulling van zijn taak en kan hij zijn instelling zelfs verplichten deze onafhankelijkheid te respecteren door beroep bij het Hof van Justitie in te stellen (artikel 24 van het Financieel Reglement). Anderzijds kan de instelling echter haar eindverantwoordelijkheid nemen door de terzijdestellingsprocedure, mits aan bepaalde voorwaarden inzake transparantie wordt voldaan (artikel 39 van het Financieel Reglement).

Comité van toezicht

10. De taken van het Comité van toezicht komen zowel in het besluit van de Commissie (artikelen 5 en 6) als in de ontwerp-verordening van de Raad (artikel 11) ter sprake. Het verslag van de Kamer over UCLAF wees op de noodzaak de onafhankelijkheid van de fraudebestrijdingsfunctie te beschermen. Terwijl een onafhankelijk Comité een dergelijke rol had kunnen vervullen, en hoewel het Comité naar verluidt bedoeld is om het Bureau te „assisteren”, wekken de functies ervan — advisering van het hoofd van het Bureau inzake lopende werkzaamheden, rechtstreekse verslaglegging aan andere instellingen, toezicht op de voorbereiding van de begroting en het programma van het Bureau — en de benaming van het Comité op zich al de indruk dat het in feite een soort onafhankelijke raad van bestuur zou worden. Dit zou het hoofd grote problemen kunnen opleveren bij het doeltreffend beheer van het Bureau, en nadelig kunnen werken op de vervulling van zijn verantwoordelijkheden jegens de Commissie, de Raad en het Parlement. Het hoofd zou in feite veeleer verantwoording verschuldigd zijn aan het Comité dan aan de instellingen. De Kamer betwijfelt of de huidige, in het Verdrag neergelegde institutionele structuur een rechtsgrondslag biedt voor een dergelijke raad van bestuur. De Kamer meent dan ook dat het onderhavige voorstel duidelijker en veelzeggender zou zijn indien het Comité van toezicht daaruit wordt geschrapt. Indien overleg tussen de drie grote instellingen over het functioneren van het Bureau nodig is, kan dit beter plaatsvinden in het kader van de gebruikelijke interinstitutionele besprekingen zoals die zijn gevoerd ter voorbereiding van deze voorstellen.

11. Ongeacht de op te zetten structuur zou duidelijk moeten blijven dat de Kamer haar in het Verdrag vervatte verplichting en bevoegdheden inzake externe controles behoudt. Derhalve dient artikel 11, indien het wordt gehandhaafd, als volgt aan te vangen:

„Onverminderd de door de Rekenkamer krachtens artikel 188 C (toekomstig artikel 248) van het EG-Verdrag verrichte controles wordt het Bureau bijgestaan door [...]”.

De functie van het Bureau

12. De regelgeving waarnaar voor de taken van het Bureau wordt verwezen, is in artikel 3 van de ontwerp-verordening van de Raad beperkt tot de Verordeningen (Euratom, EG) nr. 2185/96 en (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad. In een herzien ontwerp-voorstel voor een besluit van de Commissie ⁽⁵⁾ wordt duidelijk gemaakt dat OLAF alle tot dusverre door UCLAF uitgevoerde taken zal overnemen. De functies van het Bureau worden in artikel 2 van dit ontwerp-besluit gespecificeerd. Lid 2 van dat artikel lijkt tevens voor OLAF bestemde taken te bevatten die thans door de voor bepaalde gebieden verantwoordelijke directoraten-generaal worden uitgevoerd. Het is twijfelachtig of het nieuwe Bureau deze taken, die betrekking hebben op alle onregelmatigheden en onwettigheden, op zich kan nemen naast zijn hoofdtaak, te weten het onderzoek van (mogelijke) gevallen van fraude, zoals bijvoorbeeld omschreven in de akte van de Raad van 26 juli 1995 ⁽⁶⁾, zonder het risico te lopen dat laatstgenoemde werkzaamheden worden lamgelegd.

De rechten van het Bureau op toegang tot informatie

13. Artikel 4, lid 2, en artikel 7 van de voorgestelde verordening van de Raad voorzien in informatieverstrekking voor onderzoeksdoeleinden tussen de instellingen en het Bureau. Er wordt geen gewag gemaakt van de bevoegdheid om — in het algemeen — informatie op te vragen die nuttig kan zijn voor fraudebestrijding in het kader van het inlichtingenwerk. Tegelijkertijd verplicht artikel 1 van het model van het institutionele besluit de instellingen om het Bureau onverwijld elk feitelijk element door te geven waarvan zij kennis dragen en dat het vermoeden wekt van het bestaan van fraude enz. Deze verplichting kan weliswaar worden afgeleid uit de desbetreffende artikelen van de voorgestelde verordening van de Raad, doch is van een zodanig belang dat zij daarin expliciet dient te worden vermeld, naast de bepalingen van algemenere strekking op het gebied van informatieverstrekking. Dit is met name noodzakelijk omdat er geen garantie bestaat dat de instellingen interne besluiten zullen vaststellen die een exacte weergave van het model in het onderhavige pakket vormen.

14. Bij de interpretatie van de eerste alinea van artikel 7 van de verordening van de Raad moet volstrekt duidelijk zijn dat het aan het hoofd van het Bureau is om te bepalen welke informatie „voor de lopende onderzoeken benodigd” is.

Benoeming en afzetting van het hoofd van het Bureau

15. Artikel 5, lid 1, van het besluit van de Commissie en artikel 12, eerste alinea, van de voorgestelde verordening van de Raad bepalen dat de directeur van het Bureau wordt benoemd na overleg met het Europees Parlement en de Raad.

16. De aanstelling en afzetting van ambtenaren en andere personeelsleden wordt geregeld in het Statuut of in de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen. De voorwaarden voor aanstelling en afzetting, met inbegrip van overlegprocedures, kunnen niet worden opgelegd door de voorgestelde verordening van de Raad omdat voorschriften betreffende de aanstelling en afzetting van ambtenaren of andere personeelsleden

moeten worden vastgesteld op basis van artikel 24, lid 2, van het Verdrag van 8 april 1965 tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben. Deze voorwaarden dienen derhalve te worden geschrapt uit het voorstel voor een verordening van de Raad. De voorschriften inzake raadpleging zouden echter kunnen worden gehandhaafd in het ontwerp-besluit van de Commissie, aangezien niets het tot aanstelling bevoegd gezag belet overlegprocedures in te stellen.

17. Overwogen dient te worden om aan artikel 12, eerste alinea, van de voorgestelde verordening van de Raad een bepaling toe te voegen over de kennisgeving aan andere instellingen van besluiten betreffende de loopbaan van het hoofd van het Bureau, zoals het geval is bij de financieel controleur (artikel 24 van het Financieel Reglement). De volgende tekst wordt in overweging gegeven: „De aanstelling, bevordering of overplaatsing van, en tuchtmaatregelen tegen het hoofd van het Bureau, alsmede elke procedure dienen te zijn gebaseerd op een met redenen omkleed besluit dat ter kennisgeving aan het Europees Parlement, de Raad en de Rekenkamer dient te worden gezonden.”

Andere personeelsaangelegenheden

18. Het Statuut (artikel 90, lid 2) bepaalt dat klachten moeten worden behandeld door het tot aanstelling bevoegde gezag dat door elke instelling dient te worden aangewezen overeenkomstig artikel 2 van het Statuut. Artikel 14 van de voorgestelde verordening maakt inbreuk op de in het Statuut neergelegde procedures en dient derhalve te worden geschrapt.

19. De verordening zou duidelijk moeten stellen dat de rang van het hoofd van het Bureau overeenkomt met die van directeur-generaal (A1). Dit zou gepast zijn gezien de functie en status van het orgaan en de verantwoordelijkheden van het hoofd van het Bureau.

Follow-up van getroffen maatregelen en resultaten ervan

20. Het is aan de leiding van de instelling, passende vervolgmaatregelen te treffen naar aanleiding van de resultaten van de onderzoeken van het Bureau. De inspanningen om een onafhankelijk, doeltreffend en doelmatig onderzoeksorgaan in te stellen zullen zinloos zijn wanneer de instellingen niet voor een adequate follow-up van de verslagen en aanbevelingen van het Bureau zorgen. De procedures voor de follow-up van externe onderzoeken kunnen slechts in werking treden na de ratificatie van de in het kader van de derde pijler van het Verdrag gesloten overeenkomst. Voor interne onderzoeken dienen zowel de tuchtprocedures als de terugvorderingsprocedures te worden versterkt, zoals reeds geopperd door de Rekenkamer in haar advies nr. 4/97 over het voorstel tot wijziging van het Financieel Reglement van 21 december 1977 ⁽⁷⁾.

Financiële bepalingen

21. De inhoud van artikel 13 van de ontwerp-verordening van de Raad moet worden opgenomen in een financieel reglement dat op basis van artikel 209 van het Verdrag wordt vastgesteld, en niet in de ontwerp-verordening die krachtens artikel 235 is ingediend.

⁽⁵⁾ Nog niet officieel goedgekeurd.

⁽⁶⁾ Akte van de Raad van 26 juli 1995 tot vaststelling van de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen.

⁽⁷⁾ Paragrafen 5.18-5.23 van de bijlage, gepubliceerd in PB C 57 van 23.2.1998.

Interinstitutioneel akkoord

22. Er wordt niet expliciet bepaald welke instellingen en organen tot het IIA zouden moeten toetreden en in hoeverre rekening wordt gehouden met de geheimhoudingsplicht inzake informatie over de functie van bepaalde instellingen.

Conclusie

23. De Kamer komt tot de volgende conclusie:

a) het hoofddoel van het voorstel lijkt beperkt te blijven tot het opzetten van een structuur die het mogelijk maakt intern onderzoek binnen alle communautaire instellingen en organen te ver-

richten. De Commissie behoudt de eindverantwoordelijkheid voor de handelingen van haar diensten. De oprichting van een orgaan dat onafhankelijk moet zijn doch tegelijkertijd tot de Commissie behoort, werpt verschillende problemen van zowel praktische als juridische aard op;

b) het onderhavige voorstel zou aan duidelijkheid en zeggingskracht winnen indien het Comité van toezicht daaruit wordt geschrapd;

c) naar het zich laat aanzien zullen taken en personeelsleden van UCLAF naar het nieuwe Bureau overgaan. In dit verband verwijst de Kamer naar de opmerkingen in haar speciaal verslag nr. 8/98, en met name naar die betreffende het beheer van UCLAF en problemen bij de samenwerking met de lidstaten. Deze problemen dienen te worden aangepakt voordat een fraudebestrijdingsdienst in enigerlei vorm volledig werkzaam kan worden.

Dit advies werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld te harer zitting van 14 en 15 april 1999.

Voor de Rekenkamer

Jan O. KARLSSON

President
