

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 122

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

48e jaargang

20 mei 2005

Nummer

Inhoud

Bladzijde

I *Mededelingen*

Commissie

Comité van toezicht van het OLAF

2005/C 122/01

Activiteitenverslag — juni 2003 – juli 2004..... 1

NL

I

(Mededelingen)

COMMISSIE

COMITÉ VAN TOEZICHT VAN HET OLAF

ACTIVITEITENVERSLAG

juni 2003 – juli 2004

(2005/C 122/01)

BERICHT AAN DE LEZER

Met het oog op de regelgeving van de Commissie inzake de beperking van de lengte van de teksten die in alle officiële talen worden vertaald, heeft het Comité van toezicht voor de talen waarvoor deze beperking (tien bladzijden) geldt, deze samenvatting van zijn verslag opgesteld.

De volledige tekst van het verslag is beschikbaar in de Duitse, de Franse en de Engelse taal in de desbetreffende taalversie van dit nummer van het Publicatieblad, die te vinden is op de site van Eur-Lex (<http://europa.eu.int/eur-lex>).

SAMENVATTING

INLEIDING

Methoden

In het vijfde jaar waarin Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad wordt toegepast (de overgangsperiode voor het invoeren van de structuren voor de nieuwe taken van het OLAF is veel langer geweest dan voorzien), heeft het Comité, dankzij de doorzichtiger beheersmethoden die door het OLAF zijn ingevoerd, zich meer op operationele zaken kunnen richten en zijn taak van geregelde controles op de onderzoeks-werkzaamheden volledig kunnen uitoefenen.

Na deze vijf jaar constateert het Comité dat de grootste uitdaging voor het OLAF was dat er rekening mee moest worden gehouden dat onderzoeken waarvan de aanvankelijke opzet administratief was, een strafrechtelijk vervolg kregen.

Het Comité heeft dit probleem vanaf het begin van zijn werkzaamheden onderkend en het heeft de directeur van het OLAF erop gewezen dat moest worden gezorgd voor een structuur waarbij de onderzoeksfunctie zich door een onafhankelijk statuut onderscheidt van een louter administratief onderzoek. Het Comité heeft tevens aanbevolen procedureregels op te stellen, voor controle op de naleving van deze regels te zorgen en een expliciete onderzoeksmethodiek op te stellen.

Constatering

Voor zijn evaluatie heeft het Comité de werkzaamheden van het OLAF getoetst aan de in Verordening (EG) nr. 1073/1999 opgenomen definities.

De omschrijving van de taak van het OLAF in Verordening (EG) nr. 1073/1999 berust op de wens van de wetgever om een onafhankelijke onderzoeksfunctie te creëren en deze in een levensvatbare structuur op te nemen.

Verordening (EG) nr. 1073/1999 bewaart het evenwicht tussen de verantwoordelijkheden op nationaal en communautair niveau. De verordening bepaalt dat op communautair niveau nieuwe of bestaande onderzoeksmiddelen ten uitvoer moeten worden gelegd en geeft het OLAF op preventiegebied de taak om een bijdrage te leveren aan het ontwerpen en uitwerken van methoden voor de bestrijding van fraude.

Op nationaal niveau geeft de verordening het OLAF de taak van coördinatie van de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, waarbij alleen de taken die voorheen namens de Commissie door het UCLAF werden verricht, aan het OLAF worden toegewezen.

Deze bepalingen zijn originele, maar grotendeels nog voorlopige oplossingen. Toch was het Comité van mening dat deze regeling een goede voorlopige oplossing kon zijn op grond van de „constructieve ambiguïteit” die de tenuitvoerlegging ervan moest kenmerken.

Bij de tenuitvoerlegging van deze regels heeft het OLAF alle mogelijkheden van de goedgekeurde instrumenten verkend en tegelijkertijd de werkzaamheden voortgezet die voorheen door het UCLAF waren verricht. Pas onlangs is een poging ondernomen om de diverse taken van het OLAF duidelijker af te bakenen. Het is dus nog moeilijk deze taken duidelijk te omschrijven en ze van elkaar en van de taken van de partners af te bakenen.

HOOFDSTUK I

MIDDELEN DIE DOOR HET OLAF VOOR DE UITOEFENING VAN ZIJN TAAK ZIJN GEBRUIKT

Ten aanzien van de organisatie van het OLAF heeft het Comité aanbevolen de in het kader van de onafhankelijkheid verrichte taken te scheiden van de op gezag van de Commissie verrichte taken en geen onderscheid meer te maken tussen de beleidssectoren.

Wat middelen betreft, moest het OLAF vernieuwen: het UCLAF, waarvan het OLAF de structuren en het personeel heeft overgenomen, was geen onderzoeksorgaan en had daarvoor ook niet de bevoegdheden en de instrumenten. De eerste taak van het OLAF was dan ook deze instrumenten te creëren, maar de kwestie van de wijze waarop de wettigheid van de onderzoeken wordt gecontroleerd, is nog niet opgelost.

A. INSTRUMENTEN VOOR HET LEIDEN VAN DE WERKZAAMHEDEN

Met het oog op de doelmatigheid van het beheer en de onafhankelijkheid van de besluiten, heeft het Comité het OLAF aanbevolen instrumenten in te voeren waarmee proactief leiding kan worden gegeven.

Zodra over dit beginsel overeenstemming is bereikt, kan het beheer op diverse manieren worden aangepakt en het OLAF heeft al met verschillende instrumenten tegelijk ervaring opgedaan: de „**Board**”, het **handboek**, het **activiteitenprogramma**.

B. INSTRUMENTEN VOOR ADMINISTRATIEF EN BUDGETTAIR BEHEER

Het Comité had voor het OLAF begrotingsautonomie aanbevolen, zodat het zijn eigen prioriteiten zou kunnen stellen voor de uitgaven die onder zijn onafhankelijkheid vallen en zelf de daarvoor benodigde middelen zou kunnen ramen. Voorts is het OLAF verzocht zich als autonome dienst te beschouwen om een personeelsbeheer te kunnen voeren dat is afgestemd op de specifieke vereisten van zijn taak.

C. DE KWESTIE VAN DE CONTROLE OP DE WETTIGHEID VAN DE ONDERZOEKEN

Het Comité had aanvankelijk zijn steun uitgesproken voor de toekenning van andere dan hiërarchische controlebevoegdheden aan de eenheid van rechterlijke ambtenaren, aangezien het Comité van mening was dat de externe controles nog te lang op zich zouden laten wachten voor de onderzoeken die op dat moment de individuele rechten betroffen.

Het OLAF heeft ervoor gekozen zich tot een hiërarchische controle te beperken en de eenheid van rechterlijke ambtenaren een adviserende rol bij de besluitvorming te geven. De mogelijkheid om een dergelijke controle aan de Board toe te vertrouwen, wordt nog onderzocht.

Een echte controle op de wettigheid van de onderzoeken is hoe dan ook alleen mogelijk wanneer het OLAF over precies vastgelegde procedureregels beschikt, wat momenteel nog niet het geval is.

HOOFDSTUK II

BALANS VAN DE OPERATIONELE ACTIVITEITEN VAN HET OLAF

Aangezien de aanbevelingen van het Comité inzake de middelen die nodig zijn om de door de wetgever vastgestelde doelstellingen te verwezenlijken, slechts gedeeltelijk ten uitvoer zijn gelegd, is het moeilijk in te schatten welk effect zij op de doelmatigheid en de kwaliteit van de activiteiten van het OLAF hebben gehad.

Het Comité heeft het grootste deel van zijn controles en evaluaties gewijd aan de onafhankelijke onderzoeksfunctie en bijbehorende activiteiten. Deze functie neemt namelijk een centrale plaats in onder de door de wetgever aan het OLAF toevertrouwde taken en de eerste taak van het Comité is dan ook de onafhankelijkheid van het OLAF bij de uitoefening van de onderzoeksfunctie te versterken.

De grootste moeilijkheid bij de evaluatie van de operationele activiteiten vloeit voort uit het feit dat de in het handboek omschreven categorieën niet systematisch met de daadwerkelijk uitgeoefende activiteiten overeenstemmen. Dit verschil verhindert een beheer van middelen en personeel op basis van de aard (onafhankelijk of niet) van de activiteiten, waardoor de Commissie en de begrotingsautoriteit niet de mogelijkheid hebben de voor elk terrein benodigde middelen precies te evalueren. Er moet dus worden uitgegaan van de aard van de activiteit zoals omschreven in de verordening en rekening worden gehouden met het feit dat sommige van de onafhankelijke operationele activiteiten van het OLAF expliciet (de onderzoeken) en andere impliciet (ondersteuning van de onderzoeken van de nationale gerechtelijke autoriteiten) in de verordening worden genoemd.

De recente ontwikkeling van de operationele activiteiten vertoont twee positieve elementen: de afwikkeling van de door het UCLAF geopende dossiers is voltooid en er zijn efficiëntere beheersmethodes ingevoerd.

A. EXPLICIET IN VERORDENING (EG) Nr. 1073/1999 GENOEMDE ACTIVITEITEN: DE ONDERZOEKEN

De waarborgen voor de onafhankelijkheid van het onderzoek (statuut van de directeur en rol van het Comité) gaan veel verder dan de onafhankelijkheidsgaranties die aan gewone administratieve onderzoeksorganen worden verleend (bv. het Bureau voor onderzoek en discipline (IDOC)). Momenteel is echter alleen het administratieve recht erop van toepassing. Met het oog op het eventuele strafrechtelijke vervolg zouden deze waarborgen ook de regels van het nationale strafrecht en de supranationale beginnelen moeten omvatten (EVRM en Handvest EU).

a) Onderscheid tussen interne en externe onderzoeken

De criteria voor dit onderscheid zijn niet erg duidelijk, hetgeen afbreuk doet aan de doorzichtigheid van de besluiten in gemengde zaken, de instelling van parallelle onderzoeken meebrengt en negatieve gevolgen heeft voor de bescherming van de individuele rechten.

b) Evaluatie van de werking van de verschillende fasen van de procedure

Wanneer de in de definitieve onderzoeksverslagen opgenomen aanbevelingen worden geanalyseerd, ontstaat een gevarieerd beeld van de aard van de onderzoeksactiviteiten van het OLAF. In het algemeen is het Comité van oordeel dat de evaluatie betrekking moet hebben op de resultaten van de onderzoeksfunctie en niet beperkt moet blijven tot kwantitatieve elementen: er moet ook rekening worden gehouden met de reacties van de autoriteiten waarop de evaluatie betrekking heeft. Vanuit dit oogpunt constateert het Comité dat momenteel wordt getracht de wijze te verbeteren waarop de gerechtelijke autoriteiten rekening houden met de inbreng van het OLAF, maar het benadrukt dat het ontbreken van een doeltreffende wettigheidscontrole en het gemengde statuut van het OLAF de legitimiteit en de geloofwaardigheid van de bijdragen van het OLAF in zekere mate hebben verzwakt.

B. IMPLICIET IN VERORDENING (EG) Nr. 1073/1999 GENOEMDE ACTIVITEITEN: DE SAMENWERKING VAN HET OLAF MET DE NATIONALE GERECHTELIJKE AUTORITEITEN

De problematiek van de betrekkingen tussen het OLAF en de nationale gerechtelijke autoriteiten vloeit voort uit het feit dat niet duidelijk is wat de rechtsgrond voor deze betrekkingen is. Het gaan om betrekkingen gedurende de gerechtelijke follow-up van de onderzoeken of in het kader van de ondersteunende activiteiten. Deze activiteit is een zeer nuttig en onmisbaar vervolg op de onderzoeksactiviteiten. Het gaat hierbij echter om een activiteit van het OLAF als onafhankelijke dienst. Op termijn zal deze activiteit door het toekomstige Europese openbaar ministerie worden uitgeoefend. Tijdens een overgangperiode moeten interne regels over de deelname van het OLAF worden opgesteld. De wetgever zou de rechtsgrond moeten aangeven en voor een passend kader moeten zorgen.

HOOFDSTUK III

AANBEVELINGEN VAN HET COMITÉ: VERBETERING VAN DE WERKING VAN HET OLAF EN VOORBEREIDING OP DE INSTELLING VAN EEN EUROPEES OPENBAAR MINISTERIE

Het Comité stelt aanbevelingen op die het OLAF in staat moeten stellen zijn taak volledig te vervullen en uit te groeien tot een dienst die justitie ondersteunt, waarop voorzitter Prodi zinspeelde toen hij zijn actieplan bekendmaakte. Hierin werd tevens benadrukt dat het OLAF zich moest bezinnen op de wijze waarop zijn activiteiten opnieuw konden worden gericht op de door de wetgever vastgelegde taak. Het OLAF ondervond namelijk moeilijkheden bij het definiëren van de inhoud van zijn verschillende taken en de onderlinge afbakening tussen die taken en de afbakening tussen zijn eigen taken en die van zijn partners.

A. AFBAKENING TUSSEN DE ONDERZOEKSTAAK EN DE ANDERE TAKEN VAN HET OLAF

Het OLAF heeft zeer uiteenlopende taken: onderzoeken uitvoeren, de onderzoeken van nationale autoriteiten ondersteunen en bijdragen aan de politieke en wetgevende activiteiten van de Commissie op het gebied van fraude ten nadele van de communautaire begroting. Opnieuw rijst de vraag naar de synergie van deze activiteiten; de voornaamste moeilijkheid is de samenhang van het geheel.

1. Noodzaak van een betere organisatie van de activiteiten van het OLAF in het kader van het onderzoeksbeleid

Het Comité pleit voor de toepassing van het evenredigheidsbeginsel en een onderzoeksbeleid waarin uitdrukkelijk keuzecriteria zijn opgenomen, aangezien dit noodzakelijk is met het oog op het subsidiariteitsbeginsel en de beperkte middelen. De onafhankelijkheid van de directeur bij het nemen van de beslissing om een onderzoek in te stellen, houdt in dat hij een weloverwogen keuze kan maken op basis van dergelijke criteria en dat hij de onderzoekers preciezere instructies kan geven ten aanzien van het doel van het onderzoek, de reikwijdte ervan, de middelen die ervoor worden ingezet, en de aard van het te onderzoeken bewijsmateriaal. Dit onderzoeksbeleid moet het mogelijk maken de rol van de onderzoeken van het OLAF ten aanzien van de nationale en communautaire procedures te definiëren, verdere prioriteiten te stellen en de doorzichtigheid van de besluitvorming en de onafhankelijkheid te bevorderen.

2. Noodzaak om het statuut van het OLAF aan te passen

Verordening (EG) nr. 1073/1999 en Besluit 1999/352/EG, EGKS, Euratom van de Commissie zijn gebaseerd op het onderscheid tussen de nieuwe onderzoekstaak, die het OLAF volledig onafhankelijk uitoefent, en de taken die het OLAF als dienst van de Commissie verricht. In de praktijk is dit onderscheid niet altijd duidelijk.

a) Interne organisatie van het OLAF

Aanbeveling 1: Zorgen voor een structuur waarbij de diensten die met onafhankelijke taken belast zijn, worden gescheiden van de diensten die Commissietaken verrichten, en duidelijkheid scheppen over de verdeling van de bevoegdheden tussen het OLAF en de diensten en directoraten-generaal van de Commissie op het gebied van administratieve samenwerking.

Aanbeveling 2: Zorgen voor een personeelsregeling (tijdelijke functionarissen of ambtenaren) die is afgestemd op de taken van de betrokkenen.

Aanbeveling 3: Zorgen voor een begrotingsregeling die geen belemmering vormt voor de onafhankelijkheid van het onderzoek.

b) Administratief statuut en verantwoordelijkheden

Het administratieve statuut van het OLAF als onderdeel van de structuur van de Commissie kan een belangenconflict voor de Commissie meebrengen wanneer zij als verweerster optreedt in een beroep dat is ingesteld door een ambtenaar, die zij moet beschermen, tegen in het kader van of op basis van een onderzoek van het OLAF genomen maatregelen of een beroep dat door een lid van een instelling is ingesteld.

Wat het statuut van de directeur van het OLAF betreft: de regelgeving belast hem, door hem gelijk te stellen met het tot aanstelling bevoegde gezag, met taken op tuchtrechtelijk gebied, namelijk het leiden van de onderzoeken en het behandelen van klachten tegen in het kader van een onderzoek verrichte handelingen, wat in het administratieve recht mogelijk is, maar problematisch kan zijn bij onderzoeken die een strafrechtelijk vervolg krijgen.

c) Externe betrekkingen van het OLAF

Aanbeveling 4: Zorgen voor een precieze omschrijving van de taken van het OLAF, zijn positie, zijn betrekkingen met zijn partners en zijn rol in de verschillende procedures, met name de tuchtrechtelijke; regels opstellen inzake de taak van het OLAF ter ondersteuning van de gerechtelijke autoriteiten en het juridische kader daarvoor vaststellen.

B. VOOR DE UITOEFENING VAN DE ONDERZOEKSTAAK BENODIGDE MECHANISMEN EN STRUCTUREN

Het OLAF beschouwt zijn onderzoeken als voorbereidende handelingen die het karakter hebben van klassieke administratieve handelingen. Het heeft niet de bevoegdheid ten aanzien van personen alle strafrechtelijke dwangmaatregelen aan te wenden. Het OLAF heeft echter wel belangrijke bevoegdheden zoals de toegang tot ruimten of documenten en inzake het horen van

getuigen. Het optreden van het OLAF kan dus aan de individuele vrijheden raken. Daarom is het Comité van mening dat een louter interne wettigheidscontrole niet toereikend is en verschillende nadelen meebrengt. Zijn aanbevelingen hebben betrekking op het volgende.

1. De procedureregels

Aanbeveling 5: Om beter rekening te kunnen houden met een strafrechtelijk vervolg op de onderzoeken, herhaalt het Comité de in zijn eerste activiteitenverslag aan het OLAF gedane aanbeveling om voor de diverse fasen van het onderzoek interne procedureregels op te stellen die nauwkeurig genoeg zijn om de eerbiediging van de bestaande beginselen te waarborgen.

2. De controle op de wettigheid van de onderzoeken

Ten aanzien van de controle op de wettigheid van de onderzoeken erkent het OLAF dat de in overweging 10 van Verordening (EG) nr. 1073/1999 bedoelde bepalingen moeten worden geëerbiedigd, maar het laat deze verantwoordelijkheid over aan andere instanties op het gevaar af dat hierdoor de doeltreffendheid ervan afneemt. Het Comité herinnert eraan dat dit probleem reeds bij de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 1073/1999 aan de orde is gesteld en dat destijds oplossingen zijn voorgesteld.

C. ROL EN STATUUT VAN HET COMITÉ

Het Comité brengt de twee taken in herinnering waarmee het krachtens de verordening belast is: geregelde controles op de onderzoekswerkzaamheden verrichten en de directeur bijstaan bij de uitvoering van zijn taken.

Voor de komende periode is voorgesteld om de bevoegdheden van het Comité op het gebied van de wettigheidscontrole te verruimen. Het zou dan een nieuwe rol krijgen die de huidige verordening verbiedt. Het Comité staat hier terughoudend tegenover.

In verband met de samenstelling van het Comité, die bepalend is voor de werking ervan (maandelijkse vergaderingen), ligt de grootste kracht van het Comité in de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van zijn evaluaties. Indien het Comité de bevoegdheid zou krijgen om beslissingen te nemen ten aanzien van het verloop van de onderzoeken, zou het een in de communautaire instellingen geïntegreerd permanent statuut moeten krijgen: de bevoegdheden van het Comité zouden worden verruimd, maar dit zou afbreuk kunnen doen aan zijn onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

Om deze reden had het Comité voorgesteld een advocaat aan te stellen die belast is met vrijheden en die het Comité bij de uitoefening van zijn nieuwe taken zou bijstaan.

Voorts is het Comité van mening dat het op basis van zijn werkzaamheden de moeilijkheden kan helpen oplossen die het OLAF in het kader van de betrekkingen met zijn verschillende partners ondervindt en die aan de oorsprong liggen van een groot deel van de problemen die zich bij de operationele activiteiten voordoen.

Aanbeveling 6: Het Comité uitdrukkelijk belasten met een interinstitutionele coördinerende taak ten aanzien van de diverse instanties die betrokken zijn bij de operationele werkzaamheden ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, om verwarring of bevoegdheidsconflicten te voorkomen.

Ten aanzien van zijn eigen statuut wijst het Comité de instellingen er opnieuw op dat het over de benodigde middelen moet kunnen beschikken om zijn taak uit te voeren; dit geldt zowel wat betreft de informatie die moet worden verstrekt als wat betreft de administratieve en budgettaire positie die de goede werking moet garanderen. Het Comité heeft een bijzonder karakter, omdat het een onafhankelijk orgaan is dat aan alle instellingen verslag uitbrengt. Om dit bijzondere karakter beter te doen uitkomen, moet het statuut van zijn leden worden gepreciseerd. Voorts moeten het Comité en zijn secretariaat (qua vestigingsplaats, aanwerving en carrière van het personeel, begroting) volledig onafhankelijk van de gecontroleerde organen kunnen functioneren.

CONCLUSIE

Het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa biedt een concreet vooruitzicht op ontwikkeling van het huidige systeem voor de bescherming van de financiële belangen door de bepalingen ten aanzien van de uitoefening van de bevoegdheden van Eurojust inzake het instellen en coördineren van strafrechtelijke onderzoeken op het gebied van de bescherming van de financiële belangen en door de voorgenomen instelling van een Europees openbaar ministerie op de grondslag van Eurojust, dat zou worden belast met deze taken, waarbij dan ook het voor het gerecht brengen zou komen, in voorkomend geval in samenwerking met Europol.

Verordening (EG) nr. 1073/1999 gaf al aanwijzingen met betrekking tot de mogelijke strafrechtelijke bestemming van de conclusies van de onderzoeken van het OLAF en de bij die onderzoeken verzamelde informatie en had de uitvoering van deze onderzoeken onderworpen aan de eerbiediging van strengere regels en beginselen dan die welke voor de in het statuut bedoelde onderzoeken gelden, maar deze bepalingen hebben onvoldoende effect gesorteerd. Rekening houdend met de resultaten van de audit van de Rekenkamer zullen in het kader van de herziening van deze verordening richtsnoeren moeten worden opgesteld om de overgang naar de door de Grondwet beoogde situatie voor te bereiden en de interne organisatie van het OLAF en de betrekkingen met zijn partners te verbeteren.

Voor een groot deel van de problemen waarmee het OLAF tot op heden is geconfronteerd, zouden dus oplossingen moeten kunnen worden gevonden, zodat de overgang naar een Europees openbaar ministerie wordt vergemakkelijkt.