



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 2.4.2003  
KOM(2003) 154 endelig

## **RAPPORT FRA KOMMISSIONEN**

### **Evaluering af OLAF's (Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig) aktiviteter**

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 og Rådets forordning  
(Euratom) nr. 1074/1999

(Artikel 15)

## INDHOLDSFORTEGNELSE

Udviklingen i bekæmpelsen af svig: nøglepunkter i reformen

Mandat og metode

Evalueringsrapportens struktur

1.	KONTORETS OPERATIONELLE MISSION: EN NY STRATEGI.....	6
1.1.	Operationelle opgaver .....	6
1.1.1.	Interne undersøgelser .....	7
1.1.2.	Eksterne undersøgelser.....	11
1.2.	Operationelt partnerskab .....	15
1.2.1.	Partnerskab med medlemsstaterne .....	15
1.2.2.	Juridisk bistand og ekspertise på retsområdet.....	17
1.2.3.	Koordinering af indsatsen på fællesskabsplan .....	20
1.2.4.	Samarbejde på EU-plan og internationalt plan .....	24
2.	KOMMISSIONENS GENERELLE OPGAVER: KONTORETS SÆRLIGE EKSPERTISE .....	26
2.1.	Svigbekæmpende strategi .....	27
2.2.	Forebyggelse .....	28
2.2.1.	Svigsikring .....	28
2.2.2.	Fagetiske regler .....	29
2.2.3.	Udvidelsen .....	29
2.3.	Svigbekæmpende lovgivning .....	29
2.4.	Styrkelse af den retlige dimension .....	30
2.5.	Teknisk bistand .....	30
2.6.	Repræsentation og samarbejde.....	31
3.	UAFHÆNGIGHED OG TILKNYTNING: BLANDET STATUS .....	32
3.1.	Organisation og personale.....	33
3.1.1.	Kontorets interne organisation .....	33
3.1.2.	Kontorets personale.....	34
3.2.	Kontorets budget .....	35
3.3.	Informations- og kommunikationsindsats.....	36
3.3.1.	Informationsindsats .....	37
3.3.2.	Kommunikationsindsats .....	39

3.3.3.	Aktindsigt.....	40
3.4.	Kontrol af undersøgelsesfunktionen .....	41
3.4.1.	Administrativ kontrol.....	41
3.4.2.	Politisk kontrol.....	43
3.4.3.	Domstolskontrol.....	44
3.5.	Politisk ansvar og relationen til overvågningsudvalget .....	45
3.5.1.	Kommissionens politiske ansvar.....	45
3.5.2.	Relationen til overvågningsudvalget.....	45

## **PERSPEKTIVER**

Konsolidering af reformen

Hen imod indførelsen af en europæisk anklagemyndighed

**BILAG** - Samlet oversigt over henstillingerne

## **UDVIKLINGEN I BEKÆMPELSEN AF SVIG: NØGLEPUNKTER I REFORMEN**

I henhold til traktaterne har Fællesskabet og medlemsstaterne et delt ansvar for beskyttelsen af Fællesskabernes finansielle midler. Kommissionen råder i den forbindelse over betydelige beføjelser til at bekæmpe svig, korruption og enhver anden ulovlig virksomhed, der skader Fællesskabets interesser. Med henblik herpå har den gradvis samlet kompetencerne i en svigbekæmpende tjeneste. Denne fremgangsmåde imødekom ligeledes Europa-Parlamentets og Rådets ønsker. Den har givet sig udslag i successive tilpasninger med sigte på at konsolidere den ordning, der har været gældende siden 1988, da der i generalsekretariatet blev oprettet en taskforce for koordinering af bedrageribekæmpelse (UCLAF) under kommissionsformandens myndighed<sup>1</sup>. I løbet af denne konsolideringsproces er anvendelsesområdet for den svigbekæmpende enheds virke gradvis blevet tilpasset og omfatter nu også beskyttelse af andre fællesskabsinteresser og udarbejdelse af initiativer i forbindelse med bekæmpelse af visse former for grænseoverskridende økonomisk og finansiel kriminalitet såsom forfalskning, piratvirksomhed og falskmøntneri i forbindelse med euroen.

Oprettelsen af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), der skal ses i sammenhæng med den krise, der resulterede i Kommissionens tilbagetræden i marts 1999, afspejler denne fremgangsmåde. Iværksat på Kommissionens initiativ udviklede denne reform sig i det tempo, der blev fastsat af stats- og regeringscheferne på Det Europæiske Råd i Wien i december 1998 med henblik på, at kontoret kunne begynde sit arbejde «før Det Europæiske Råd i Köln» i juni 1999. For at fremme interinstitutionelt samråd nedsatte det tyske formandskab en politisk gruppe på højt niveau i januar 1999, der bestod af repræsentanter for rådsformandskabet, Europa-Parlamentet og Kommissionen<sup>2</sup>. Reformen, der blev gennemført på mindre end et halvt år, var resultatet af en konsensus om at genoprette borgernes tillid på det følsomme område: beskyttelse af de europæiske offentlige finanser og bekæmpelse af svig<sup>3</sup>.

Kommissionen og lovgiveren blev enige om at give det nye kontor, der er oprettet under Kommissionen, funktionel uafhængighed i forbindelse med udøvelsen af undersøgelsesbeføjelserne på fællesskabsplan, uden at dette berører ansvarsbalancen mellem medlemsstaterne og Det Europæiske Fællesskab. Kontoret fik samtidig overdraget en interinstitutionel mission vedrørende forebyggelse og bekæmpelse af alvorlige former for adfærd, der skader den europæiske offentlige forvaltnings og institutionernes troværdighed.

Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig markerer således en afgørende fase i beskyttelsen af de finansielle interesser, som ligger i forlængelse af en dynamisk udvikling, der har været i gang siden 1976 (udkast til traktat om ændring af traktaterne med henblik på indføjeelse af fælles rammer for strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser<sup>4</sup>). Reformen fra 1999 afspejler de forskellige stadier i udviklingen af den svigbekæmpende tjeneste med henblik på at øge effektiviteten og synligheden af en specialiseret efterforskningsenhed på fællesskabsplan til bekæmpelse af kriminalitet, der skader Fællesskabernes finansielle interesser.

### **MANDAT OG METODE**

Artikel 15 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073 /1999 af 25. maj 1999 og Rådets forordning (Euratom) nr. 1074/1999 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig<sup>5</sup>, bestemmer, at «i løbet af tredje år efter denne forordnings ikrafttræden sender Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet en evalueringsrapport om kontorets aktiviteter, vedlagt Overvågningsudvalgets udtalelse sammen med eventuelle forslag til ændring eller udvidelse af kontorets opgaver». Med

henblik på udførelsen af det mandat, som lovgiveren har givet den, nedsatte Kommissionen ved afgørelse af 15. januar 2002 en mellemtjenstlig gruppe på højt niveau<sup>6</sup>. Denne gruppe har regelmæssigt deltaget i forberedelsen af nærværende rapport, som er orienteret mod en revision af den retlige ramme for kontorets virksomhed.

Evalueringsarbejdet bygger på dokumenterne om oprettelse af OLAF<sup>7</sup> og sektorlovgivningen<sup>8</sup> samt en omfattende dokumentationsbase, herunder Kommissionens beretninger om beskyttelsen af Fællesskabernes finansielle interesser og bekæmpelsen af svig<sup>9</sup>, rapporter fra Overvågningsudvalget, Revisionsretten, Europa-Parlamentet og Rådet, bl.a. i forbindelse med udøvelsen af decharge for gennemførelsen af budgettet, samt kontorets rapporter. Nogle af disse rapporter, som indeholder en specifik, detaljeret undersøgelse af de operationelle aktiviteter, udgør en uundværlig evalueringskilde. Eksistensen af disse undersøgelser har gjort det muligt for gruppen at koncentrere sig om kontorets retlige ramme, status og opgaver. Nærværende rapport analyserer således ikke tal og tendenser, idet en sådan kvantitativ evaluering allerede findes i kontorets og Kommissionens rapporter.

Formålet med denne evalueringsrapport, der supplerer kontorets og Overvågningsudvalgets undersøgelser<sup>10</sup>, er at nå frem til en samlet vurdering af kontorets aktiviteter på grundlag af en undersøgelse af dets opgaver, disponible midler og konstaterede vanskeligheder. I rapporten tages der hensyn til indvirkningen af de svigbekæmpende aktiviteter for så vidt angår beskyttelsen af Fællesskabernes interesser, korrekt gennemførelse af budgettet og sund og forsvarlig økonomisk forvaltning. Der tages endvidere hensyn til reformens indvirkning på indsatsområderne forebyggelse, samarbejde og afskrækkelse//forfølgning, og endelig henvises der til subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne, respekten for de grundlæggende personlige rettigheder, målet om gennemsigtighed og omkostningseffektivitet (stordriftsfordele). Også den interinstitutionelle dimension af kontorets virksomhed (institutionernes troværdighed, den europæiske offentlige forvaltnings integritet) er naturligvis taget i betragtning. En sådan samlet evaluering bør give mulighed for bedre at analysere ulemper og fordele ved den arkitektur, der er en følge af reformen fra 1999.

Rapporten dækker perioden fra juni 1999 til december 2002, som omfatter overgangen fra Kommissionens tidligere enhed for bedrageribekæmpelse til oprettelsen af OLAF og problemstillinger i forbindelse med denne fase<sup>11</sup>. Dette er ikke til hinder for at foretage en første vurdering af den igangværende udvikling i lyset af de af lovgiveren fastsatte målsætninger, som Kommissionen tilstræber at gennemføre etapevis inden for rammerne af den nye samlede strategi for bekæmpelse af svig, som dækker perioden fra juni 2000 til slutningen af 2005<sup>12</sup>.

### ***EVALUERINGSRAPPORTENS STRUKTUR***

Rapportens struktur er baseret på en analyse af 1999-reformen og OLAF's aktiviteter, der præsenteres i forhold til, om de hører ind under operationelle opgaver eller mere generelle opgaver vedrørende udarbejdelse af politikstrategi og lovgivningsinitiativer.

Reformen bygger på nyskabende elementer med henblik på at styrke undersøgelsesernes pålidelighed og effektivitet. Overdragelsen af en interinstitutionel intern undersøgelsesfunktion og overførslen af operationelle beføjelser i forbindelse med Kommissionens undersøgelser til kontoret er fulgt op af en institutionel nyskabelse i form af funktionel uafhængighed for så vidt angår de operationelle aktiviteter, der er knyttet til undersøgelsesfunktionen (*første del*).

Ordningen er desuden karakteriseret ved, at en og samme tjeneste under Kommissionen varetager såvel undersøgelsesaktiviteter, der hører ind under den operationelle uafhængighed, som aktiviteter vedrørende forberedelse og gennemførelse af foranstaltninger, der henhører under Kommissionens generelle beføjelser, navnlig på det lovgivningsmæssige område (*anden del*).

Som udtryk for funktioner, der dels kan henføres til det nyskabende og dels til det traditionelle indsatsområde, udgør kontorets uafhængighed på undersøgelsesområdet og dets samtidige tilknytning til Kommissionen de ledende principper for kontorets forvaltning, jf. dets blandede status (*tredje del*).

Denne samlede evaluering ser også på de mere langsigtede perspektiver for den strafferetlige beskyttelse af de finansielle interesser. Disse perspektiver analyseres bl.a. på grundlag af arbejdet vedrørende indførelse af en europæisk anklagemyndighed og konventet om Den Europæiske Unions fremtid (*perspektiver*).

I bilagene findes en samlet oversigt over de henstillinger (*bilag I*), der fremsættes i rapporten. For at gøre det lettere at danne sig et overblik er henstillingerne opstillet efter det indsatsniveau, der kræves for at gennemføre dem (*bilag II*).

\*

## **1. KONTORETS OPERATIONELLE MISSION: EN NY STRATEGI**

I medfør af sin operationelle mission udøver kontoret nye beføjelser, som er overdraget det af lovgiveren og ved den interinstitutionelle aftale af 25. maj 1999 (interne undersøgelser) samt beføjelser, der i længere tid har været tillagt Kommissionen (eksterne undersøgelser). I forbindelse med undersøgelsesarbejdet har kontoret operationel uafhængighed, som omfatter interne og eksterne administrative undersøgelser (*operationel mission*). Uafhængigheden gælder også delvis partnerskabet med medlemsstaterne, juridisk bistand og retslig opfølgning samt samordningen af kontorets opgaver med dets partnere, såvel fællesskabspartnere som andre (*operationelt partnerskab*).

### **1.1. Operationelle opgaver**

Kontoret har fået overdraget udøvelsen af de kompetencer, der er tillagt Kommissionen med hensyn til kontrol og inspektion på stedet i medlemsstaterne og tredjelande (*eksterne undersøgelser*), samt beføjelse til at foretage undersøgelser i alle De Europæiske Fællesskabers institutioner, organer, kontorer og agenturer (*interne undersøgelser*).

Retsgrundlaget for kontorets uafhængighed i forbindelse med undersøgelsesfunktionen er artikel 3, 4 og 5 i Kommissionens afgørelse 1999/352/EF, EKSF, Euratom, om oprettelse af OLAF og artikel 11 og 12 i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999 om de undersøgelser, der foretages af OLAF.

Kontorets mission er først og fremmest af operationel karakter og vedrører især undersøgelsesfunktionen som defineret i artikel 2 i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999. Resultater af kontorets undersøgelser, som kan give anledning til strafferetlig forfølgning, udgør i givet fald den forberedende fase af en national straffesag (se nedenfor punkt 1.2.2).

I artikel 2, stk. 1, i Kommissionens afgørelse om oprettelse af OLAF defineres undersøgelsesarbejdets anvendelsesområde. I henhold til denne bestemmelses fjerde afsnit kan Kommissionen og de øvrige institutioner og organer også pålægge kontoret undersøgelsesopgaver inden for andre områder. Denne mulighed er endnu ikke blevet udnyttet.

#### 1.1.1. Interne undersøgelser

Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig har beføjelse til at foretage interne administrative undersøgelser i alle De Europæiske Fællesskabers institutioner, organer, kontorer og agenturer. Denne interinstitutionelle opgave udgør en vigtig nyskabelse i reformen fra 1999. Den ligger i forlængelse af en meddelelse fra Kommissionen fra 1997 samt Revisionsrettens særberetning nr. 8/98<sup>13</sup>, hvori det påpegedes, at UCLAF ikke havde beføjelser til at foretage undersøgelser, der vedrører andre fællesskabsinstitutioner end Kommissionen, og at dette måtte *«betragtes som en alvorlig svaghed ved de retlige og organisatoriske rammer for bekæmpelse af svig i fællesskabssammenhæng»*.

- Anvendelsesområdet for interne undersøgelser

Anvendelsesområdet for interne undersøgelser er fastlagt ved bestemmelser vedtaget af lovgiveren og ved den interinstitutionelle aftale, der blev indgået af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 25. maj 1999<sup>14</sup>.

I henhold til artikel 1, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999 har de interne undersøgelser til formål at *«bekæmpe svig, bestikkelse og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Det Europæiske Fællesskabs interesser»* og *«undersøge alvorlige tilfælde i forbindelse med udøvelse af arbejdet, der kan indebære manglende opfyldelse af tjenestemænds eller de øvrige ansattes forpligtelser, der kan medføre en disciplinærsag eller i givet fald en straffesag, eller manglende opfyldelse af lignende forpligtelser hos medlemmerne (...), ledere (...) og de ansatte (...) der ikke er omfattet af vedtægten»*.

Den førnævnte interinstitutionelle aftale af 25. maj 1999 udvider anvendelsesområdet for interne undersøgelser til, ud over beskyttelsen af de finansielle interesser, at omfatte samtlige aktiviteter til sikring af Fællesskabernes interesser mod uregelmæssig adfærd (se nedenfor punkt 1.2.3 "Disciplinærinstanser"). For at sikre en ensartet beskyttelse har Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen opfordret de øvrige institutioner, organer, kontorer og agenturer til at tiltræde den interinstitutionelle aftale og vedtage den fælles ordning i overensstemmelse med standardafgørelsen i bilag til aftalen<sup>15</sup>. I artikel 2, stk. 1, i Kommissionens afgørelse om oprettelse af OLAF defineres det materielle anvendelsesområde for interne undersøgelser på tilsvarende måde som i den interinstitutionelle aftale.

#### *En uhomogen ordning*

Kommissionen konstaterer, at ud over de tre institutioner, der har undertegnet aftalen, har ikke andre institutioner, organer, kontorer eller agenturer tiltrådt den.

De fleste institutioner, organer, kontorer og agenturer har til gengæld vedtaget en intern ordning. En første analyse viser imidlertid, at der ikke er tale om en ensartet fortolkning af den retlige ordning, der er fastsat ved forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999 (artikel 4, stk. 6) og ved den interinstitutionelle aftale. Der er således konstateret divergenser, der ikke er begrundet i særlige interne omstændigheder som

omhandlet i stk. 2 i nævnte aftale, med hensyn til ordningerne i visse institutioner og organer, som f.eks. manglende mulighed for, at tjenestemændene kan underrette kontoret direkte, idet oplysningerne obligatorisk skal gå gennem den interne myndighed, og begrænsningen af kontorets interne undersøgelser til tilfælde af manglende opfyldelse af tjenestepligten, der skader Fællesskabets finansielle interesser. Rækkevidden af disse ordninger er således i nogle tilfælde mere begrænset end det i standardafgørelsen fastsatte (se R.1).

#### *Retstvister*

Iværksættelsen af den nye interinstitutionelle ordning vedrørende interne undersøgelser har været genstand for flere retstvister. 71 medlemmer af Europa-Parlamentet har anlagt sag til prøvelse af denne institutions afgørelse om interne undersøgelser, idet de har gjort gældende, at afgørelsen gjorde indgreb i den parlamentariske immunitet og uafhængighed. Denne sag gav anledning til en kendelse (sag om særlige forholdsregler) og efterfølgende en dom afsagt af Retten i Første Instans den 26. februar 2002<sup>16</sup>, hvori det fastslås, at sagen ikke kunne antages til realitetsbehandling, da sagsøgerne ikke havde godtgjort, at der foreligger omstændigheder, som individualiserer dem i forhold til den anfægtede retsakt. Det anføres i dommen, at selv om ordningen vedrørende interne undersøgelser som sådan også finder anvendelse på Europa-Parlamentets medlemmer generelt, kan man ikke på forhånd udelukke risikoen for, at OLAF som led i en undersøgelse udfører en handling, som gør indgreb i den immunitet, som ethvert medlem af Parlamentet har. Såfremt en sådan omstændighed indtræder, har ethvert medlem af Parlamentet, som står over for en handling af denne art, der af ham opfattes som et klagepunkt imod ham, i så fald den retsbeskyttelse og de retsmidler til rådighed, som er indført ved traktaten<sup>17</sup>. Den Europæiske Centralbank (ECB) og Den Europæiske Investeringsbank (EIB) har hver især vedtaget en intern afgørelse, som Kommissionen efter nærmere undersøgelse fandt uforenelige med forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999. De iværksatte søgsmål, der stadig verserer for Domstolen, har givet anledning til et forslag til afgørelse fra generaladvokaten, fremsat den 3. oktober 2002, hvori det foreslås, at ECB's og EIB's afgørelser ophæves<sup>18</sup>.

Disse retstvister udgør en nyttig evalueringsskilde, hvoraf det fremgår, at den nye interinstitutionelle ordning ikke giver mulighed for undtagelser, idet dens anvendelsesområde uden undtagelse skal dække alle de institutioner, organer, kontorer og agenturer, der er oprettet ved EF- og Euratom-traktaterne eller på grundlag af disse. For at sikre, at de interne undersøgelser gennemføres på ensartede betingelser i institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne, opfordrede stats- og regeringscheferne på Det Europæiske Råd i København alle institutioner, organer, kontorer og agenturer til at tiltræde den interinstitutionelle aftale.

**Kommissionen mener**, at det er af største vigtighed at opfylde målsætningen om de interne undersøgelser interinstitutionelle dimension, som fastsat af lovgiveren og ved den interinstitutionelle aftale, for at sikre en ensartet beskyttelse af institutionernes integritet.

#### *Henstilling nr. 1 (R.1)*

*Kommissionen opfordrer alle institutioner, organer, kontorer og agenturer til snarest at tiltræde den interinstitutionelle aftale af 25. maj 1999, som er indgået af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen.*

*Kommissionen opfordrer institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne til at vedtage en intern afgørelse i overensstemmelse med standardafgørelsen i bilaget til den interinstitutionelle aftale.*



- Udøvelse af beføjelserne til at foretage interne undersøgelser

Kontorets beføjelser til at foretage interne undersøgelser udøves inden for rammerne af bestemmelserne i artikel 4 i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999. Beføjelserne omfatter følgende:

- under overholdelse af bestemmelserne i ovennævnte artikel, stk. 4<sup>19</sup>, «*adgang*», «*uden varsel og omgående*», til «*alle oplysninger*», som institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne er i besiddelse af, og til disses «*lokaler*»
- mulighed for at «tage kopi» og «få udskrifter af alle dokumenter og af indholdet af enhver databærer»
- kontoret kan anmode om, at medlemmerne af institutionerne og organerne, lederne af kontorerne og agenturerne og de ansatte i institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne afgiver «*mundtlige oplysninger*»
- på de betingelser og særlige vilkår, der er fastsat i forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96, kan kontoret foretage kontrol på stedet hos berørte erhvervsvirksomheder (se nedenfor punkt 1.1.2) for at få adgang til de oplysninger om eventuelle uregelmæssigheder, som disse virksomheder måtte være i besiddelse af
- kontoret kan anmode «*enhver berørt person*» om de oplysninger, som det finder nyttige for sine undersøgelser.

I henhold til de førnævnte forordninger og de interne afgørelser, der er vedtaget af institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne, skal beføjelserne til at foretage interne undersøgelser udøves under fuld overholdelse af de personlige rettigheder (uskyldsformodning, beskyttelse af privatlivets fred og retten til forsvar samt til en upartisk undersøgelse). Dette aspekt er blevet understreget såvel i de verserende retssager som af OLAF-Overvågningsudvalget i dets successive aktivitetsrapporter og af Den Europæiske Ombudsmand.

Med henblik på at sikre bedre rammer for de interne undersøgelsesprocedurer og tilstrækkelige garantier for de personer, der er berørt af sådanne procedurer, **finder Kommissionen** det nødvendigt, at kontoret udarbejder et sæt administrative regler, der fastlægger de nærmere vilkår for iværksættelse af handlinger og foranstaltninger i forbindelse med interne undersøgelser (se nedenfor punkt 3.4.1 og 1.1.2).

*Henstilling nr. 2 (R.2)*

*Kommissionen henstiller, at kontoret i sin proceduremanual indfører et sæt administrative regler, der fastlægger de nærmere vilkår for iværksættelse af handlinger og foranstaltninger i forbindelse med interne/eksterne undersøgelser.*

- Nærmere vilkår for udførelsen af interne undersøgelser

Med hensyn til de proceduregarantier, som ledsager den interne undersøgelsesvirksomhed, er der konstateret varierende praksis. Det gælder navnlig kontorets informationsprocedurer (se nedenfor punkt 3.3 "Informations- og kommunikationsindsatsen") og procedurerne for underretning af kontoret i forbindelse med interne undersøgelser.

### *Procedurer for underretning af kontoret*

Pligten til at underrette kontoret i henhold til artikel 2 i standardafgørelsen i bilaget til den interinstitutionelle aftale af 25. maj 1999, bør ifølge denne aftale<sup>20</sup> indføjes i vedtægten. Kommissionen har i sit forslag til Rådets forordning om ændring af vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og af ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Fællesskaberne indføjet en artikel om pligten til at underrette kontoret, således at den bliver direkte anvendelig på alle ansatte i De Europæiske Fællesskaber. Dette forslag er nu til behandling<sup>21</sup>, og resultatet bør være, at der sikres forenelighed mellem vedtægten og standardafgørelsen. Det skal ligeledes sikres, at vedtægtens bestemmelser vedrørende kontoret<sup>22</sup> ikke begrænser de beføjelser, der er tillagt kontoret i medfør af forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999 samt den interinstitutionelle aftale og standardafgørelsen.

### *Udviklingen i omfanget af interne undersøgelser*

Kommissionen bemærker på grundlag af oplysningerne i de seneste rapporter fra kontoret og Overvågningsudvalget, at der er sket en udvikling i omfanget af interne undersøgelser. Denne nye situation er udtryk for prioriteringen af interne undersøgelser med henblik på at beskytte den europæiske offentlige forvaltnings troværdighed og udvidelsen af kontorets beføjelser til, ud over Kommissionen, at omfatte de øvrige institutioner, organer, kontorer og agenturer.

- Samordning af de interne undersøgelser med visse administrative procedurer

Som led i reformen af Kommissionen er der vedtaget foranstaltninger til sikring af, at tjenestemænd og øvrige ansatte i Fællesskaberne overholder de etiske forpligtelser og principperne om sund finansiel forvaltning. Disse bestemmelser bør samordnes med bestemmelserne om kontorets udførelse af interne undersøgelser (se nedenfor punkt 1.2.3 "Disciplinærinstanser" og specialiserede instanser på området finansielle uregelmæssigheder).

- Spørgsmålet om immunitet

Mens immuniteten for tjenestemænd/øvrige ansatte i Fællesskaberne ikke kan gøres gældende over for administrative undersøgelser, der foretages af kontoret, da dette deltager i Fællesskabernes organisatoriske myndighed, melder spørgsmålet om ophævelse af immuniteten sig i forbindelse med nationale retsmyndigheders strafferetlige forfølgning af tjenestemænd og øvrige ansatte i Fællesskaberne i forlængelse af kontorets interne undersøgelser.

Visse nationale myndigheder har givet udtryk for, at procedurerne for ophævelse af immuniteten for en tjenestemand/anden ansat for at gøre det muligt for retsmyndighederne at rejse anklage i forbindelse med kontorets undersøgelser, er tunge og langsommelige. Normal praksis er således, at retsmyndigheder, der ønsker at indlede retsforfølgning i forlængelse af en undersøgelse foretaget af kontoret, henvender sig til kontoret, som videresender anmodningen til den berørte institution, organ, kontor eller agentur. Ifølge de nationale retsmyndigheder må de generelt vente længe på svar via kontoret.

**Kommissionen mener**, at den nuværende praksis med fordel kan forenkles, ved at det i forbindelse med fremsendelsen af den afsluttende undersøgelsesrapport til retsmyndigheden klart angives, hvem der er den kompetente myndighed, som i givet fald kan ophæve tavshedspligten (artikel 19 i vedtægten) og immuniteten.

### 1.1.2. Eksterne undersøgelser

*Indtil 1995* var retsreglerne vedrørende fællesskabsinspektion på stedet i det væsentlige integreret i bestemmelserne om kontrol af regnskaberne formelle rigtighed, anvendelsen af fællesskabsretten, effektiviteten af medlemsstaternes ordninger til forvaltning af fællesskabsmidlerne og Kommissionens rolle som traktaternes vogter. Hvert generaldirektorat i Kommissionen udarbejdede de politiske retningslinjer og lovrammen for det givne sagsområde og traf afgørelse - og træffer fortsat afgørelse - om den kontrol, der gennemføres på grundlag af sektorforordninger. Denne rutinekontrol - eller i nogle tilfælde risikoanalysebaseret målrettet kontrol - havde og har stadig til formål at konstatere eventuelle administrative uregelmæssigheder og ikke at efterspore forhold eller uregelmæssig adfærd, der kan medføre, at der gøres et individuelt - administrativt eller strafferetligt - ansvar gældende (undersøgelse af svig). Manglen på en specifik svigbekæmpende målsætning i sektorbestemmelserne udgjorde dog ikke en absolut hindring for efterforskning af økonomiske og finansielle overtrædelser på grundlag af sektorbestemmelser.

*Siden 1995* er Kommissionens svigbekæmpende indsats blevet præciseret og konsolideret på grundlag af en horisontal lovgivningssoakkel (første og tredje søjle), som omfatter såvel administrativ efterforskning med henblik på at konstatere de givne forholds realitet og kompleksitet som den strafferetlige dimension med efterforskning af alvorlige forhold, der skader Fællesskabernes finansielle interesser. Denne nye ordning, som specifikt tager sigte på bekæmpelse af svig, understøttes af et styrket partnerskab med medlemsstaterne i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet og princippet om delt ansvar for beskyttelsen af Fællesskabernes finansielle interesser.

*I 1999* blev Kommissionen og lovgiveren enige om, med henblik på at styrke fællesskabsindsatsens troværdighed og effektivitet i medlemsstaterne, også at lade gennemførelsen af eksterne undersøgelser omfatte af princippet om kontorets operationelle uafhængighed. Denne væsentlige nyskabelse berører ikke ansvarsfordelingen og ansvarsbalancen mellem medlemsstaterne og Fællesskabet. Den berører heller ikke Kommissionens generelle ansvar for beskyttelsen af de finansielle interesser og politikken for bekæmpelse af svig (artikel 280 EF), for så vidt som dette ansvar er tæt forbundet med dens ansvar for gennemførelsen af budgettet i medfør af artikel 274 EF.

○

Sådan som det er defineret i artikel 2 og 3 i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999, er begrebet ekstern administrativ undersøgelse forholdsvis bredt. Begrebet dækker to operationelle forhold, nemlig undersøgelser på fællesskabsplan og undersøgelser på nationalt plan på anmodning af eller med deltagelse af fællesskabsniveauet. Samtidig med at disse forordninger definerer begrebet ekstern administrativ undersøgelse påpeger de, at eksterne administrative undersøgelser kan give anledning til strafferetlig forfølgning. Kontorets rapporter kan således udgøre en forberedende fase for national strafferetlig forfølgning.

På det nuværende stade af fællesskabsrettens udvikling i de forskellige sektorer finder Kommissionen det nødvendigt at bevare muligheden for, at kontoret afhængigt af situationen kan støtte sig på de forskellige eksisterende retsgrundlag og enten selv lede undersøgelserne eller på grundlag af relevante oplysninger, det måtte ligge inde med, under henvisning til sektorbestemmelserne anmode om, at der indledes en undersøgelse på nationalt plan, som den til enhver tid kan tilslutte sig. Disse efterforskningsværktøjer (horisontale bestemmelser om bekæmpelse af svig og sektorbestemmelser om kontrol af anvendelsen af fællesskabsretten og

regnskabernes formelle rigtighed) giver kontoret mulighed for at tilpasse sin svigbekæmpende indsats i forhold til sine prioriteter og den konkrete situation, og også i forhold til partnermyndighedens beføjelser.

**Kommissionen mener**, at det er op til kontoret at tilpasse sin operationelle indsats og videreudvikle sit efterretningsværktøj (strategisk og operationel efterretning) for bedst muligt at udnytte spektret af eksisterende retsinstrumenter i mangel af et mere specifikt samarbejdsinstrument. Det er ligeledes op til kontoret bedst muligt at udnytte sin beføjelse til at handle i fuld uafhængighed, uden at dette griber ind i de øvrige opgaver, som Kommissionen har overdraget det på området samarbejde med medlemsstaterne i medfør af EF-traktatens artikel 280, stk. 3, og under respekt for de ansvarsområder, der hører under Kommissionens forskellige tjenestegrene med hensyn til administrativ og finansiell opfølgning af undersøgelserne, herunder pålæggelse af sanktioner. Det er klart, at disse funktioner udøves inden for rammerne af Kommissionens beføjelser og ikke inden for rammerne af den uafhængighed, der er forbeholdt operationelle opgaver i tilknytning til undersøgelsesfunktionen (se nedenfor punkt 1.2.1, 2.4 og 2.5).

- Anvendelsesområdet for eksterne undersøgelser.

Fællesskabsbestemmelserne definerer anvendelsesområdet for de eksterne undersøgelser under hensyn til de opgaver, der skal løses ved det enkelte instrument og dets særlige målsætning.

I henhold til forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999 (artikel 1, stk. 1 og artikel 3) udøver kontoret den beføjelse, der er tillagt Kommissionen til at foretage kontrol og inspektion på stedet i medlemsstaterne og i tredjelande i overensstemmelse med de gældende samarbejdsaftaler med henblik på i givet fald at fastslå de kontrollerede aktiviteter uregelmæssige karakter, uden at disse undersøgelser berører medlemsstaternes kompetence på det strafferetlige område (artikel 2 i ovennævnte forordninger).

Eksterne undersøgelser, der iværksættes på kontorets initiativ eller på anmodning af en medlemsstat inden for rammerne af forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96<sup>23</sup>, har i henhold til artikel 2 i denne forordning til formål at efterforske *«alvorlige uregelmæssigheder eller grænseoverskridende uregelmæssigheder»* eller uregelmæssigheder *«som økonomiske beslutningstagere, der opererer i flere medlemsstater, eventuelt er impliceret i»* eller efterforske uregelmæssigheder, *«når situationen i en medlemsstat kræver skærpet kontrol og inspektion på stedet for at gøre beskyttelsen af de finansielle interesser mere effektiv i et særligt tilfælde og på denne måde sikre samme grad af beskyttelse i hele Fællesskabet»*. Det skal bemærkes, at kontoret i samråd med de nationale myndigheder kan iværksætte undersøgelser i tredjelande i overensstemmelse med gældende aftaler på grundlag af forordning (EF) 515/97<sup>24</sup>, med henblik på at efterforske lovovertrædelser eller afsløre transaktioner, som er i strid med bestemmelserne i nævnte forordning.

De eksterne undersøgelser vedrører *«enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der skader eller kunne skade De Europæiske Fællesskabers almindelige budgetter eller budgetter, der forvaltes af De Europæiske Fællesskaber, enten ved formindskelse eller bortfald af indtægter, der stammer fra de egne indtægter, der opkræves direkte for Fællesskabernes regning, eller ved afholdelse af en uretmæssig udgift»* (se artikel 1, stk. 2, i forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95), herunder uregelmæssige transaktioner eller lovovertrædelser som omhandlet i ordningen vedrørende gensidig bistand (jf. artikel 20 i forordning (EF) nr. 515/97).

Undersøgelserne kan foretages hos «*fysiske eller juridiske personer samt andre enheder, som ifølge national ret har retsevne, når de har begået uregelmæssigheden*», «*personer, der har medvirket til gennemførelsen af uregelmæssigheden*» samt «*personer, der er ansvarlige for uregelmæssigheden, eller som skal forhindre, at den finder sted*». De kan ligeledes foretages hos andre økonomiske beslutningstagere, der er i besiddelse af relevante oplysninger vedrørende forhold, der er omfattet af kontrollen og inspektionen på stedet (jf. artikel 7 i forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95<sup>25</sup> og artikel 5 i forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96).

I henhold til artikel 9 i forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 kan Kommissionen foretage kontrol og inspektion på stedet på de betingelser, der er fastsat i reglerne for de enkelte sektorer. De i disse regler fastsatte retsgrundlag dækker samtlige kontorets interventionsområder, f.eks. Fællesskabernes egne indtægter, strukturfondene, den fælles landbrugspolitik, handelspolitikken og toldområdet<sup>26</sup>.

Disse bestemmelsers rækkevidde berøres ikke af forordning (EF) nr. 1073/1999 og (Euratom) nr. 1074/1999. I modsætning til hvad der gælder for interne undersøgelser, har reformen fra 1999 ikke medført en udvidelse af anvendelsesområdet for eksterne undersøgelser.

**Kommissionen finder** det nyttigt, at debatten om disse bestemmelsers anvendelsesområde fortsættes, for så vidt som den på grundlag af kontorets rapporter har konstateret visse lakuner. Disse vedrører dels samarbejdet og koordineringen med de nationale myndigheder, der bør styrkes hvad angår udveksling af oplysninger (se nedenfor punkt 1.2.2) og administrativ bistand (indirekte beskatning, hvidvaskning og i givet fald andre områder), dels hvad angår de undersøgelser, der ledes af kontoret, de disponible retsinstrumenter på fællesskabsplan på området direkte udgifter med henblik på at forbedre beskyttelsen af de finansielle interesser<sup>27</sup>.

#### *Henstilling nr. 3 (R.3)*

*Kommissionen vil fremsætte forslag til initiativer i overensstemmelse med dens samlede strategi for bekæmpelse af svig og dens arbejdsprogram<sup>28</sup> med henblik på at:*

- udvide ordningen for samarbejde/bistand til områderne tværnational moms, hvidvaskning og i givet fald til andre områder, herunder fællesskabsplanets mulighed for at anmode medlemsstaternes forebyggelses- og efterforskningsenheder om at fremskynde undersøgelser af svig*
- styrke beføjelserne til at foretage undersøgelser af svig på fællesskabsplan (forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96) på området direkte udgifter.*

- Udøvelse af beføjelserne til at foretage eksterne undersøgelser

Sektorforordningerne tillægger på de respektive områder Kommissionens medarbejdere beføjelse til at foretage inspektion på stedet hos de nationale kontrolorganer med ansvar for etablering af systemer til forvaltning af fællesskabsmidler og indsamling af egne indtægter for at sikre den rette anvendelse af retsfor skrifterne og til at yde bistand i forbindelse med undersøgelser, der gennemføres af de kompetente nationale myndigheder.

Forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96 giver derimod Kommissionens efterforskere samme beføjelser som de nationale efterforskere. Det samme gælder for administrative undersøgelser, som udføres af kontoret i tredjelande i medfør af forordning (EF) n° 515/97. Artikel 7, stk. 1, i forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96 bestemmer således, at «*Kommissionens inspektører har på samme vilkår som de nationale administrative inspektører og under overholdelse af national ret adgang til alle oplysninger og dokumentation om de pågældende transaktioner, som er nødvendige for, at kontrollen og inspektionen på stedet kan forløbe bedst muligt*» og de «*kan*

*anvende de samme materielle kontrolmidler som de nationale administrative inspektører og er blandt andet beføjede til at tage kopi af relevante dokumenter». Herefter følger en ikke udtømmende liste over, hvad kontrol og inspektion på stedet kan vedrøre<sup>29</sup>.*

I forbindelse med den evaluering af forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96, der blev foretaget i 2000, blev der påpeget visse vanskeligheder med anvendelsen i praksis, navnlig hvad angår økonomiske beslutningstageres manglende samarbejde (afvisning af kontrol), både med hensyn til adgang til lokaler og udlevering af dokumentation<sup>30</sup>.

**Kommissionen bemærker**, at kontoret, med henblik på at forbedre betingelserne for udøvelsen af sine undersøgelsesbeføjelser, mener, at det kan være hensigtsmæssigt med inspiration i fællesskabsretten (konkurrence) og nationale bestemmelser at indføre mere effektive mekanismer for at fremme en god afvikling af kontrol og inspektion på stedet hos økonomiske beslutningstagere, som i forhalingsøjemed, modsætter sig gennemførelsen af administrative undersøgelser.

#### *Henstilling nr. 4 (R.4)*

*Kommissionen henstiller, at kontoret foretager en sammenlignende undersøgelse vedrørende afvisningen af kontrol med henblik på at sætte institutionen i stand til i givet fald at tage et initiativ på dette område.*

- Nærmere vilkår for eksterne undersøgelser

De nærmere vilkår for gennemførelsen af eksterne undersøgelser er - afhængigt af deres retsgrundlag - enten fastsat i sektorbestemmelser, som fastlægger de betingelser, hvorpå Kommissionens ansatte kan deltage i eller tilknyttes en national undersøgelse, eller i de horisontale fællesskabsbestemmelser (forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96), samt i national ret.

Der foreligger visse fællesskabsbestemmelser, som f.eks. artikel 9 i forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96, hvorefter *«den pågældende medlemsstat yder Kommissionens inspektører (...) den bistand, der er nødvendig for, at de kan udføre den kontrol og inspektion på stedet, som de er blevet pålagt»* og træffer om nødvendigt *«de nødvendige foranstaltninger under iagttagelse af den nationale lovgivning»*. I henhold til artikel 7, stk. 2, i denne forordning har Kommissionen desuden beføjelse til at anmode medlemsstaterne om at iværksætte *«de fornødne sikrende retsmidler (...) for navnlig at bevare bevismateriale»*.

- Samordning af fællesskabsinterventioner og nationale procedurer

Kontoret udøver sine beføjelser vedrørende eksterne undersøgelser i overensstemmelse med subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet. For at sikre komplementaritet og kompatibilitet af dets aktiviteter med de nationale myndigheders opererer kontoret på stedet i tæt partnerskab med medlemsstaterne (se nedenfor punkt 1.2.1). Ikke alle foranstaltninger på området henhører under den uafhængighed, der er tillagt kontoret i forbindelse med udøvelsen af undersøgelsesfunktionen. De er underlagt det dobbelte krav om retmæssighed og effektivitet.

#### *Krav om retmæssighed*

Ved gennemførelsen af kontrol og inspektion på stedet skal kontoret overholde gældende lovgivning i medlemsstaterne<sup>31</sup>, herunder i forbindelse med udarbejdelsen af de af de afsluttende undersøgelsesrapporter, hvor der skal tages hensyn til bestemmelserne i national ret (artikel 8, stk.1, i forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96). Identificeringen af de nationale

procedurer - såvel administrative som retlige - er ofte en vanskelig opgave i betragtning af de gældende reglers diversitet og kompleksitet. Anvendelsen af disse procedurer på en sag, der er genstand for undersøgelse, skaber undertiden problemer, især når der er tale om en tværnational undersøgelse. Retsekspertisen i kontoret kan indtil et vist punkt bidrage til at løse problemerne.

**Kommissionen mener**, at kontoret skal råde over et så fuldstændigt kendskab til de nationale procedureregler som muligt. Det bør med henblik herpå oprette en central database, der løbende opdateres, således at oplysningerne bliver let tilgængelige for de ansatte. Kommissionen erkender samtidig relevansen af at fortsætte den igangværende refleksion med henblik på at udarbejde et sæt administrative regler for tværnationale eksterne undersøgelser i tilknytning til sættet af administrative regler for interne undersøgelser (se R.2).

### *Krav om effektivitet*

Da beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser er et område med delt ansvar mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, er samordningen mellem fællesskabsplanet og det nationale plan<sup>32</sup> en afgørende faktor for effektiviteten. Oprettelsen af en strategisk og operationel efterretningsenhed i kontoret vil derfor på sigt være et reelt fremskridt. Formålet hermed er en mere målrettet anvendelse af de undersøgelsesbeføjelser, der er tillagt fællesskabsplanet, for at sikre komplementaritet og kompatibilitet med de nationale myndigheders indsats (se nedenfor 1.2.1) og øge effektiviteten.

Det nye justitskontor, hvis oprettelse kontoret arbejder videre med, vil desuden bidrage til større åbenhed i kontorets aktiviteter, som vil løse nogle af de problemer, overvågningsudvalget har påpeget (se nedenfor punkt 3.4.1). Opfølgningen af de eksterne undersøgelser, som også er underlagt effektivitetskravet, indebærer klart en forpligtelse til at underrette kontoret (se nedenfor punkt 1.2.2).

## **1.2. Operationelt partnerskab**

Kontoret varetager sin operationelle mission i overensstemmelse med subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne. Det tager hensyn til, at hovedansvaret påhviler medlemsstaterne (eksterne undersøgelser). Kontorets operationelle arbejde bygger derfor nødvendigvis på et styrket samarbejde med de forskellige aktører, der deltager i beskyttelsen af de finansielle interesser og bekæmpelsen af økonomisk kriminalitet; partnerskabet vedrører udveksling af oplysninger og udnyttelse af data (strategisk og operationel efterretning) samt et løbende samarbejde med de forskellige instanser på fællesskabsplan, på EU-plan og internationalt.

### 1.2.1. Partnerskab med medlemsstaterne

Partnerskabet med de ansvarlige nationale myndigheder er en afgørende faktor for beskyttelsen af de finansielle interesser og bekæmpelsen af svig. Samarbejdet omfatter såvel samarbejde i bred forstand, dvs. i tilknytning til kontorets udøvelse af sine undersøgelsesbeføjelser på eget initiativ og i fuld uafhængighed (se nedenfor punkt 1.1.1 og 1.1.2), og også samarbejdet mellem medlemsstaterne og Kommissionen, som kontoret iværksætter i sin egenskab af tjeneste under institutionen (EF-traktatens artikel 280, stk. 3).

På dette plan tilrettelægger kontoret sammen med de kompetente nationale myndigheder et specifikt samarbejde vedrørende overholdelsen af anvendelsen af fællesskabsretten for at sikre et ensartet beskyttelsesniveau over alt i Fællesskabet. Dette samarbejde er baseret på reglerne for de enkelte sektorer, jf. artikel 9, stk. 1 og 2 i forordning (EF, Euratom)

nr. 2988/95, og på reglerne vedrørende gensidig bistand vedrørende fællesskabspolitikker og -bestemmelser, der er omfattet af forordning (EF) nr. 515/97 (landbrugs- og handelspolitik, toldområdet).

Også hvad angår undersøgelser, der ledes af kontoret, er samarbejdet med medlemsstaterne i henhold til forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96 et centralt punkt i ordningen for kontrol og inspektion på stedet. Hermed undgås overlapninger (ifølge artikel 3, andet afsnit «*tager Kommissionen hensyn til kontrol, som medlemsstaten på grundlag af sin lovgivning allerede har gennemført eller er ved at gennemføre vedrørende samme forhold hos de pågældende økonomiske beslutningstagere*»). Endvidere kan der hermed sikres et loyalt samarbejde i alle faser af en kontrolundersøgelse på stedet (i artikel 4 hedder det, at «*Kommissionen forbereder og gennemfører kontrol og inspektion på stedet i nært samarbejde med den pågældende medlemsstats kompetente myndigheder, som underrettes i god tid om kontrollens og inspektionens indhold, formål og retsgrundlag, således at de kan yde den fornødne bistand. Med henblik herpå kan embedsmænd fra den pågældende medlemsstat deltage i kontrol og inspektion på stedet. Hvis den pågældende medlemsstat ønsker det, kan kontrol og inspektion på stedet desuden foretages af Kommissionen og medlemsstatens kompetente myndigheder i fællesskab*»).

Samarbejdet med medlemsstaterne i marken kan under visse omstændigheder være vanskeligt at gennemføre på en harmonisk måde, bl.a. på grund af asymmetrien i de nationale administrative og retlige kompetenceområder. Som det regelmæssigt understreges i Kommissionens årsrapporter om bekæmpelse af svig og i OLAF's aktivitetsrapporter, er status imidlertid relativt positiv, og betydelige resultater er opnået på det operationelle plan i kraft af partnerskabets effektivitet. Fremgangsmåden med nedsættelse af task forces, der fungerer som kriseenheder i visse sektorer (cigaretter, spiritus, olivenolie) er en model, der bør videreudvikles. Det samme gælder indgåelsen og anvendelsen af protokoller mellem kontoret og visse specialiserede nationale tjenester såsom Direzione Nazionale Antimafia (se R.5) med henblik på at styrke bekæmpelsen af økonomisk kriminalitet. Behandlingen af visse komplekse grænseoverskridende sager såsom ulovlig import af bananer i Fællesskabet under dække af falske importlicenser og undersøgelser vedrørende dokumentfalsk og bedrageri, der varetages af en gruppe ikke-statslige organisationer på området direkte udgifter<sup>33</sup>, vidner i særlig grad om vigtigheden af samarbejdet med medlemsstaterne i marken, hvilket også bevidnes af nedsættelsen af EF-team ved undersøgelsesopgaver i tredjelande, som omfatter efterforskere fra de mest berørte medlemsstater. Samarbejdet udmøntes desuden i behandling af sager, der har følger for andre områder end de finansielle interesser, såsom fødevarer sikkerhed (bl.a. BSE) og varemærkeforfalskning (cigaretter). Det udmøntes endvidere i forbindelse med samarbejdsaktioner, der iværksættes på grundlag af retsinstrumenter under både første og tredje søjle. Det gælder bl.a. kontorets tekniske bistand til medlemsstaterne i henhold til ordningen vedrørende maritim information (MARINFO), der er oprettet på grundlag af forordning EF nr. 515/97 og konventionen om toldinformationssystemet (CIS).

Dette partnerskab bør give kontoret mulighed for at udvikle sin (strategiske og operationelle) efterretningsfunktion og således i samarbejde med de nationale myndigheder tilpasse sig den grænseoverskridende, ofte organiserede kriminalitets mobilitet under bevarelse af muligheden for at kunne gennemføre uvarslede aktioner på stedet. På denne måde vil de nationale myndigheder ligeledes bedre kunne målrette deres indsats på stedet.

**Kommissionen opfordrer** kontoret til at fortsætte refleksionen over styrkelsen af samarbejdet med de nationale myndigheder. I den forbindelse finder den det relevant, at



kontoret tillægges beføjelse til at opfordre de kompetente tjenester i medlemsstaterne til at fremskynde undersøgelser af svig (se R. 3). En sådan ordning, centreret om efterforskning af grove overtrædelser, bør i praksis gøre det muligt at øge synergien mellem det nationale plan og fællesskabsplanen i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.

**Kommissionen finder** det nyttigt, at kontoret arbejder videre med udviklingen af sin efterretningsfunktion og færdiggør projektet vedrørende en serviceplatform i overensstemmelse med institutionens samlede strategi<sup>34</sup>. Dette projekt har til formål at formidle kendskab til spektret af kontorets aktiviteter og stille en fortegnelse over den ekspertise, det omfatter, til rådighed for især de kompetente nationale myndigheder med ansvar for administrative undersøgelser og myndigheder med prærogativer som kriminalpoliti, og dermed udmønte den merværdi, fællesskabsplanen tilføjer. Målet er at styrke den gensidige udveksling af knowhow, god praksis og erfaringer, der kan bidrage til en optimal beskyttelse af fællesskabsinteresserne.

Kontoret har allerede indgået aftalememoranda med visse kompetente myndigheder i medlemsstaterne, og samme fremgangsmåde kan med fordel anvendes i forhold til andre nationale myndigheder.

*Henstilling nr. 5 (R.5)*

*Kommissionen henstiller, at kontoret arbejder videre med oprettelsen og udviklingen af den strategiske og operationelle efterretningsfunktion i overensstemmelse med den samlede strategi for 2000/2005.*

*Den anbefaler endvidere, at kontoret undersøger muligheden for at udvide de aftalememoranda, der er indgået med visse nationale myndigheder, til andre kompetente nationale myndigheder.*

#### 1.2.2. Juridisk bistand og ekspertise på retsområdet

Effektiviteten af kontorets administrative undersøgelser afhænger for en stor del af opfølgningen, ikke alene på det administrative, herunder det disciplinære, område, men også på det retlige område, som først og fremmest bygger på et snævert samarbejde mellem kontoret og de nationale politi- og retsmyndigheder (artikel 2 i Kommissionens afgørelse af 28. april 1999). Derfor indtager styrkelsen af den strafferetlige dimension en prioriteret stilling i de retningslinjer, Kommissionen har opstillet i den samlede strategi, der blev fastlagt i juni 2000.

Dette mål er i kontoret udmøntet i dels en juridisk overvågnings- og rådgivningsfunktion (institutionel ret og fællesskabsret), dels en retslig rådgivnings- og opfølgningsfunktion (national ret). Disse funktioner udøves i det daglige, på eget initiativ eller efter anmodning, i form af tværfaglig juridisk bistand og rådgivning og i form af støtte fra ekspertisen i enheden af retsmedsmænd, der er tilknyttet kontorets generaldirektør, herefter benævnt kontorets direktør. Oprettelsen af serviceplatformen bør kunne bidrage til en bedre udnyttelse af disse støttefunktioner i forbindelse med undersøgelser, der gennemføres i samarbejde med de nationale myndigheder. Det partnerskab, som kontoret arbejder på at etablere med de nationale retshåndhævende myndigheder, bør kunne lette udarbejdelsen af en vejledning i god praksis, et behov, der er betonet i Kommissionens samlede strategi. Sigtet med en sådan vejledning, der ikke har bindende karakter, vil være at give de operative nationale tjenester et nyttigt grundlag for at tilrettelægge og forvalte deres samarbejdsindsats og at tilskynde dem til at fortsætte bestræbelserne på bedst muligt at udnytte kontorets midler og ekspertise.

- Anvendelsesområde

Kontorets mission på dette område bygger navnlig på princippet om et snævert, løbende samarbejde som fastsat i artikel 280 EF. Grundlaget for udførelsen af denne mission er følgende:

- på området bistand til de nationale retsmyndigheder artikel 2, stk. 2, i Kommissionens afgørelse om oprettelse af kontoret, hvorefter dette *«har til opgave at stå for den bistand, som Kommissionen skal yde i forbindelse med samarbejdet med medlemsstaterne om bekæmpelse af svig»*, en bestemmelse, der genfindes i artikel 1, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999. Endvidere danner artikel 7, stk. 1, andet afsnit, i anden protokol<sup>35</sup> til konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, som nu er ved at blive ratificeret, og som i det væsentlige er medtaget i et af Kommissionen forelagt forslag til direktiv<sup>36</sup>, grundlag for Kommissionens indsats, for så vidt som det heri hedder, at *«Kommissionen yder den fornødne tekniske og operative bistand med henblik på at fremme koordineringen af de undersøgelser, der iværksættes af de kompetente nationale myndigheder»*;
- på området retslig opfølgning artikel 2, stk. 6, i afgørelsen om oprettelse af kontoret, hvori det hedder, at *«kontoret samarbejder direkte med politi- og retsmyndighederne»*. Denne kompetence styrkes yderligere ved artikel 9 og 10 og ved betragtning 16 i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999.

Selv om en adækvat løsning på problemet med effektiviteten af strafferetlig forfølgning efter Kommissionens opfattelse går via fastlæggelse af en ensartet definition af strafbare handlinger og passende strafferetlige procedureregler, **mener Kommissionen**, at det i mellemtiden er nødvendigt fortsat at udnytte de disponible midler til at styrke samarbejdet mellem kontoret og medlemsstaternes retsmyndigheder både i forbindelse med eksterne undersøgelser og den retslige opfølgning af interne undersøgelser. Ved at styrke denne tilgang kan kontoret udbygge sin mission som forbindelsesled og strafferetlig ekspertise med henblik på at yde konkret støtte til at opfylde målsætningerne vedrørende bekæmpelse af svig og bestikkelse og forbedre sin rådgivnings-, bistands- og koordineringsrolle til støtte for den nationale indsats på området strafferetlig forfølgelse af alvorlige overtrædelser, der skader Fællesskabets interesser.

- Handlingsmuligheder

Funktionen juridisk bistand og retslig opfølgning er af særlig stor betydning for at optimere udnyttelsen af kontorets undersøgelser på det retslige plan. Det må imidlertid konstateres, at den retslige behandling støder på vanskeligheder. En første hindring for kontorets indsats udgøres af manglen på meddelelse af de af oplysningspligten i henhold til sektorforordningerne omfattede oplysninger af retslig karakter (eksterne undersøgelser) samt problemer med adgang til denne type oplysninger. Meddelelsen af oplysninger og adgangen hertil er hverken systematisk eller fuldstændig. De nationale bestemmelser om retslig tavshedspligt i de medlemsstater, hvor en sådan findes, kan tjene som argument for at begrænse oplysningspligten, og endvidere er sagsakterne vedrørende retsfølgning kun tilgængelige, såfremt Kommissionen indtræder i sagen som civil part. Det skal imidlertid påpeges, at eftersom medlemsstaterne er ansvarlige for bekæmpelsen af svig, når der er tale om indirekte fællesskabsfinansieringer, indtræder Kommissionen ikke systematisk som civil part, og at denne mulighed ikke er til stede i alle medlemsstater.

Selv om der i henhold til sektorbestemmelserne er oplysningspligt for medlemsstaterne, synes overholdelsen af denne i retsforfølgingsfasen at volde problemer. Det er således konstateret, at til forskel fra hvad der gælder for institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne i forbindelse med interne undersøgelser (artikel 9, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999<sup>37</sup>), står der intet i disse retstekster om medlemsstaternes forpligtelse til at underrette kontoret om opfølgningen af eksterne undersøgelser, som det har anmodet om at få fremskyndet.

**Kommissionen mener**, at en oplysningspligt svarende til den, der er fastsat i visse sektorforordninger, bør generaliseres til at omfatte alle eksterne undersøgelser og udvides til at gælde den retslige opfølgning af de interne undersøgelser (se R.6). Kvaliteten af opfølgningsevirsomheden, som Kommissionen har et medansvar for, vil dermed kunne forbedres væsentligt.

De nationale strafferetlige myndigheders anerkendelse af kontorets medarbejders rolle kunne forhindre yderligere vanskeligheder. Gennemførelsen af anden protokol til konventionen om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser ville fremme en sådan anerkendelse af kontorets personale fra de nationale retsmyndigheders side. Hermed ville det være muligt for kontoret at imødekomme de interesserede retsmyndigheders behov. Gennemførligheden af en sådan anerkendelse må undersøges i forhold til de forskellige nationale retssystemer.

**Kommissionen mener**, at det i mangel af fællesskabsbeføjelser på området strafferetlig forfølgning er af største vigtighed at styrke samarbejdsinstrumenterne, såvel serviceplatformen som funktionen juridisk rådgivning/bistand og retslig opfølgning, især gennem udbygning af informationsudvekslingen mellem kontorets retsmedlemmer og deres nationale kolleger på grundlag af en vejledning i god praksis. I betragtning af de midler, Fællesskabet på det nuværende udviklingstrin råder over, bør en sådan styrkelse kunne forbedre evnen til at reagere på den strafferetlige dimension i de undersøgelsessagsakter, der udarbejdes af kontoret.

Kommissionen konstaterer endvidere, at den omstændighed, at samtlige medlemsstater endnu ikke har ratificeret anden protokol til konventionen om beskyttelse af de finansielle interesser, udgør en forhindring for kontorets indsats på området operationel bistand til de nationale retsmyndigheder<sup>38</sup>. Dette er en af grundene til, at Kommissionen har forelagt det førnævnte forslag til direktiv, hvori ordningen om vertikalt samarbejde i henhold til artikel 7 i anden protokol i det væsentlige er medtaget.

**Kommissionen henleder opmærksomheden på**, at Rådet opfordres til at vedtage det ovennævnte forslag til direktiv, som det fik forelagt i maj 2001<sup>39</sup>, og at medlemsstaterne samtidig opfordres til at ratificere den anden protokol til konventionen om beskyttelse af de finansielle interesser med henblik på at styrke anvendelsen af denne. **Kommissionen mener** endvidere, at de konstaterede hindringer for den retslige behandling af sagsakter, som kontoret fremsender til de strafferetlige myndigheder, er en faktor, der i høj grad taler til fordel for oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed (se R.13).

### *Henstilling nr. 6 (R.6)*

*Med henblik på at øge effektiviteten af funktionen juridisk rådgivning/bistand og retslig opfølgning opfordrer Kommissionen:*

- medlemsstaterne til at ratificere den anden protokol til konventionen om beskyttelse af de finansielle interesser*
- Rådet til at vedtage forslaget til direktiv om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser.*

*Kommissionen vil fremlægge forslag til et initiativ med henblik på at indføre en bestemmelse om, at medlemsstaterne underretter fællesskabsplanen om opfølgningen af kontorets undersøgelser.*

*Den henstiller, at kontoret udarbejder en vejledning i god praksis som foreslået i den af institutionen fastlagte samlede strategi.*

### 1.2.3. Koordinering af indsatsen på fællesskabsplan

Kontorets og de øvrige tjenestegrenes respektive indsatsområder er udformet således, at de skaber komplementaritet med henblik på en mere effektiv beskyttelse af fællesskabsinteresserne og opfylder kravene til en god forvaltning. Det gælder for de foranstaltninger, der gennemføres af visse af Kommissionens tjenestegrene, disciplinærinstanser, instanser, der er specialiseret inden for området finansielle uregelmæssigheder samt Revisionsretten.

#### ● Kommissionens tjenester

De daglige forbindelser mellem kontoret og Kommissionens øvrige tjenestegrene, bl.a. i medfør af deres ansvar som anvisningsberettiget eller forvalter af fællesskabsmidler eller i medfør af deres beføjelser som tjeneste med ansvar for udformningen af fællesskabspolitikker og -lovgivning, er led i den operationelle komplementaritet på området beskyttelse af finansielle interesser og bekæmpelse af svig. Det er konstateret, at denne komplementaritet fungerer tilfredsstillende, men bør koordineres bedre, bl.a. med hensyn til informationsudveksling. Der er således registreret divergerende fremgangsmåder hvad angår gensidig underretning mellem visse tjenestegrene og kontoret. Efter kontorets mening bør oplysningerne fra tjenestegrene sorteres bedre, således at der kun formidles oplysninger, der er indhentet på grundlag af på forhånd udarbejdede kriterier eller parametre. Tjenestegrene ønsker på deres side flere oplysninger for at kunne varetage de opgaver, de har fået pålagt. En forbedret praksis bør kunne give kontoret mulighed for en bedre målretning af de undersøgelsesmidler, det er i besiddelse af, og samtidig øge komplementariteten mellem de svigbekæmpende foranstaltninger og den kontrol og inspektion på stedet, der på grundlag af sektorbestemmelser gennemføres af de anvisningsberettigede og forvaltningsansvarlige tjenester med henblik på kontrollen af den rette anvendelse af fællesskabspolitikker, regnskabernes formelle rigtighed eller de nationale forvaltningssystemers funktionsmåde.

På området direkte udgifter har visse anvisningsberettigede tendens til af forsigtighedshensyn at suspendere betalingerne som følge af rapportering af oplysninger til kontoret og/eller en af kontoret ledet igangværende undersøgelse. Dette spørgsmål bør tages op til revision med henblik på større kohærens<sup>40</sup>. I henhold til artikel 106, stk. 4, i gennemførelsesbestemmelserne til den nye finansforordning<sup>41</sup> kan den kompetente anvisningsberettigede, hvis han modtager oplysninger, der giver anledning til tvivl om,

hvorvidt udgifterne i en betalingsanmodning er støtteberettigede, udskyde betalingsfristen med henblik på supplerende kontrolundersøgelser, herunder kontrol på stedet.

Det er vigtigt, at kontoret rationaliserer anvendelsen af de disponible ressourcer og koncentrerer den operationelle aktivitet om de vigtigste sager, der berettiger intervention på fællesskabsplan i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet. Udvælgelse af sager med støtte i et løbende samarbejde med de tjenester, der er ansvarlige for kontrollen med anvendelsen og forvaltningen af Fællesskabets politikker og finansielle instrumenter, kan, ligesom det snævre samarbejde med de nationale myndigheder, gøre det muligt for kontoret at udarbejde sit aktivitetsprogram i overensstemmelse med artikel 11 i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999.

**Kommissionen mener**, at det i lyset af de indhøstede erfaringer er nødvendigt at forbedre informationsudvekslingen og styrke det gensidige samarbejde mellem kontoret og tjenestegrenene. Med henblik herpå vil det være hensigtsmæssigt at lade andre af Kommissionens tjenestegrene omfatte af initiativerne under aktion 93 i hvidbogen om reformen af Kommissionen, der tager sigte på at forbedre koordineringen mellem kontoret og visse tjenestegrene med henblik på en mere effektiv bekæmpelse af uregelmæssigheder, svig og bestikkelse og en mere omkostningseffektiv anvendelse af de disponible ressourcer. Et arrangement af denne type er indgået med Den Interne Revisionstjeneste og Det Fælles Forskningscenter; andre er undervejs bl.a. med Generaldirektoratet for Beskæftigelse og Sociale Anliggender og med Kontoret for Samarbejdsbistand (AIDCO). Endvidere er der indført en praktisk ramme for samarbejdet og informationsudvekslingen mellem kontoret og andre generaldirektorater, herunder Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion. Det påtænkes at udarbejde mellemtjenstlige aftaleprotokoller, i overensstemmelse med handlingsplanen for 2001-2003, mellem kontoret og de tjenestegrene, der er ansvarlige for kontrollen af effektiviteten af de nationale systemer til forvaltning af fællesskabsmidler og egne indtægter, med henblik på at fastlægge de praktiske betingelser for en tæt, løbende mellemtjenstlig koordinering.

*Henstilling nr. 7 (R.7)*

*Kommissionen henstiller, at kontoret, for bedre at kunne målrette sin operationelle indsats, og i overensstemmelse med handlingsplanen for 2001-2003 udarbejder og iværksætter mellemtjenstlige aftaleprotokoller, der fastlægger de praktiske betingelser for samarbejdet mellem kontoret og Kommissionens øvrige tjenestegrene, navnlig med dem, der forvalter fællesskabsmidlerne.*

- Kommissionens interne revisor

Kontoret kan i forbindelse med såvel interne som eksterne undersøgelser i nogle tilfælde ud over den svigbekæmpende mission, konstatere uregelmæssigheder i de interne kontrolsystemer, der kan påvirke enten anvendelsen af gældende regler eller en forsvarlig forvaltning. Sådanne oplysninger skal først og fremmest meddeles det pågældende hierarki, således at det kan iværksætte de fornødne korrigerende foranstaltninger. Endvidere kan kontoret videregive alle oplysninger om konstaterede systematiske fejl i de interne kontrolsystemer til Kommissionens interne revisionstjeneste og i givet fald til den interne revisionsstruktur i det berørte generaldirektorat eller den berørte tjeneste, med henblik på en systematisk opfølgning heraf. Ifølge standardprocedurer underretter de interne revisorer, Den Interne Revisionstjeneste og de interne revisionsstrukturer i generaldirektoraterne kontoret om ethvert element, der er konstateret i forbindelse med deres arbejde, som giver anledning til mistanke om eventuel svig.

- Disciplinærinstanser

I henhold til artikel 1, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999 samt bestemmelserne i den interinstitutionelle aftale af 25. maj 1999 foretager kontoret administrative undersøgelser, der har til formål at:

- *«bekæmpe svig, bestikkelse og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Det Europæiske Fællesskabs interesser»*

- undersøge *«alvorlige tilfælde (...) der kan indebære manglende opfyldelse af tjenestemænds eller de øvrige ansattes forpligtelser, der kan medføre en disciplinærsag eller i givet fald en straffesag, eller manglende opfyldelse af lignende forpligtelser hos medlemmerne (...) ledere (...) og de ansatte (...), der ikke er omfattet af vedtægten ».*

Kommissionen konstaterer, at de undersøgelser, der kan foretages af disciplinærinstanser med undersøgelseskompetence, i det omfang sådanne findes, er begrænset til den institution, organ, kontor eller agentur, som de hører ind under. Kontoret har derimod omfattende beføjelser til intern efterforskning, som det uden forskel kan udøve i alle institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne, herunder vedrørende medlemmer og ansatte, der ikke er omfattet af vedtægten. Eftersom institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne har en generel undersøgelsesbeføjelse i disciplinæranliggender og et eget ansvar<sup>42</sup>, er det nødvendigt at afgrænse anvendelsesområdet for kontorets virksomhed for at sikre, at dets beføjelser hævdes i tilfælde af eventuelle kompetenceoverlapninger.

Kommissionen har i modsætning til de andre institutioner, organer, kontorer og agenturer oprettet et kontor for undersøgelse og disciplin (IDOC)<sup>43</sup>, der i henhold til artikel 2 i Kommissionens afgørelse af 19. februar 2002 har til opgave at foretage administrative undersøgelser og forberede disciplinærsager, der hører under ansættelsesmyndigheden. Kommissionen har bekræftet, at OLAF har en prioriteret stilling inden for rammerne af kontorets kompetenceområde (beskyttelse af de finansielle interesser og alvorlige forhold). Hvis kontoret meddeler, at det allerede har iværksat en undersøgelse eller agter at gøre det, afholder IDOC sig fra at indlede en parallel undersøgelse. Det bestemmes således i artikel 5, stk. 2, i den førnævnte afgørelse af 19. februar 2002, at *«før undersøgelsen indledes, konsulterer generaldirektøren for personale og administration kontoret (...) for at sikre sig, at dette ikke iværksætter en undersøgelse eller agter at gøre det.»* Det fremgår af såvel Kommissionens afgørelse som af den administrative praksis, at IDOC har en residualkompetence i forhold til kontoret, hvilket hindrer overlapning af administrative undersøgelser. Det skal desuden understreges, at af hensyn til effektiviteten af den disciplinære opfølgning af de interne undersøgelser skal der i forbindelse med kontorets ansattes efterforskningsarbejde tages hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende for disciplinærbestemmelser.

For at forbedre koordineringen og komplementariteten må kontoret anmodes om at gøre sit indsatsområde mere gennemsigtigt på grundlag af forskellige interventionskriterier. Nogle parametre forekommer selvskrevne ud fra princippet om dækning af specialområde. Det gælder f.eks. kriteriet om strafferetlig opfølgning og kriteriet om ekspertise inden for bekæmpelse af adfærd, der kan henføres til grov økonomisk og finansiell kriminalitet<sup>44</sup>. Hvad angår forvaltningsmæssige lovovertrædelser, bør kontoret kunne behandle dem, i det omfang der kræves ekspertise inden for økonomisk og finansiell kriminalitet.

**Kommissionen mener**, at kontorets og disciplinærinstansernes efterforskningsarbejde kan omfattes af aftalememoranda, som forbeholder kontorets intervention til efterforskning af alvorlige forhold, der kan sidestilles med økonomisk og finansiell kriminalitet. En mere præcis afgrænsning af kompetenceområderne vil være mulig på grundlag af en typologisering af de forskellige former for adfærd, hvilket forudsætter et stort arbejde med at definere og klassificere de forskellige typer brud på tjenestepligten i forbindelse med udøvelsen af hvervet.

*Henstilling nr. 8 (R.8)*

*Kommissionen henstiller, at der indgås et aftalememorandum med henblik på at gøre den praktiske fordeling af opgaverne mellem kontoret og disciplinærinstanserne mere gennemsigtig.*

- Særlige instanser for finansielle uregelmæssigheder

Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget<sup>45</sup>, berører ikke bestemmelserne i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999, heller ikke kontorets kompetencer.

Det hedder imidlertid, at for at «*afgøre, om der foreligger en økonomisk uregelmæssighed, og hvilke følger en sådan uregelmæssighed eventuelt skal have*», er det fastsat i finansforordningen, at hver institution opretter en «*særlig og i operationel henseende selvstændig instans*». På grundlag af udtalelsen fra denne instans afgør institutionen, om der skal træffes foranstaltninger med henblik på at fastslå, om disciplinært eller økonomisk ansvar kan gøres gældende<sup>46</sup>.

En hensigtsmæssig samordning af disse instansers og kontorets interventioner må nødvendigvis sikres under opretholdelse af kontorets kompetencer. Udtalelsen fra de ovennævnte instanser vurderer, om der foreligger uregelmæssigheder, grovheden af disse og eventuelle følger. Hvis analysen lader formode, at sagen henhører under kontorets kompetence, underrettes dette omgående.

**Kommissionen finder** det nyttigt, at systemet vurderes i lyset af de indhøstede erfaringer med henblik på at indkredse eventuelle behov for forbedringer.

- Revisionsretten

I henhold til artikel 246 og 248 EF varetager Revisionsretten revisionen af regnskaberne og reviderer med henblik herpå regnskaberne over samtlige Fællesskabets indtægter og udgifter med henblik på at efterprøve deres lovlighed og formelle rigtighed og sikre sig, at den økonomiske forvaltning har været forsvarlig. Revisionsrettens opgave er at foretage revision, i princippet uvarslet, med henblik på at efterprøve systemernes uangribelighed. Revisionsretten har i modsætning til kontoret ikke primært til opgave at afsløre strafbare handlinger, og heller ikke beføjelser til at gøre et individuelt ansvar gældende. Som grundlag for samarbejdet med kontoret er der indgået et arrangement mellem kontoret og Revisionsretten, ifølge hvilket sidstnævnte fremsender elementer, der kan formodes at udgøre et tilfælde af svig, og kontoret for sin del holder den orienteret om opfølgningen heraf.

**Kommissionen mener**, at denne praksis bør give mulighed for en god forankring af samarbejdet mellem kontoret og Revisionsretten.

I det omfang en sådan ordning kan være nyttig for at lette kontorets gennemførelse af interne undersøgelser på ensartede betingelser i alle institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne, **finder Kommissionen** det nyttigt at overveje relevansen af at indgå specifikke aftalememoranda mellem kontoret og de andre institutioner, organer, kontorer og agenturer.

*Henstilling nr. 9 (R.9)*

*Kommissionen henstiller, at kontoret undersøger relevansen af at udvide aftalememorandaene til de andre institutioner, organer, kontorer og agenturer.*

#### 1.2.4. Samarbejde på EU-plan og internationalt plan

Den økonomiske og finansielle kriminalitets grænseoverskridende karakter og rækkevidden af Det Europæiske Fællesskabs indsats inden for rammerne af samarbejdet med tredjelande nødvendiggør en forbedring af samarbejdet med alle de instanser, der har til opgave at bekæmpe disse former for kriminalitet. Samordningen af kontorets kompetencer med Europol og Eurojusts samt bestemmelser om deres indbyrdes samarbejde er en absolut nødvendighed. Forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999 indeholder ingen bestemmelser herom. Kontoret er en del af en fællesskabsinstitution, der udøver beføjelser, der er uafhængige af den nationale kompetencesfære. Europol og Eurojust varetager i deres egenskab af tredjesøjleinstanser opgaver, der er centreret om koordineringen af de nationale foranstaltninger.

- Europol

Ifølge artikel 2, stk. 6, i afgørelsen af 28. april 1999 om oprettelse af Det Europæiske Kontor til Bekæmpelse af Svig (OLAF) samarbejder kontoret direkte med politi- og retsmyndighederne. Rådets afgørelse af 6. december 2001<sup>47</sup> udvidede Europol's mandat til bekæmpelse af grove former for international kriminalitet som opregnet i bilaget til Europol-konventionen. Bedrageri og svig samt bestikkelse er således omfattet af Europol's mandat. I en af betragtningerne til denne afgørelse er det anført, at Kommissionens rolle ikke berøres heraf. Ifølge en erklæring i bilag til afgørelsen hedder det, at Rådet *«er enig om, at inddragelsen af svig blandt de former for kriminalitet, der er anført i bilaget til Europol-konventionen, skal tage hensyn til OLAF's kompetence (...) med hensyn til skatte- og toldsvig og føre til forhandling af en aftale mellem Europol og Kommissionen»*.

En samarbejdsaftale indgået mellem Kommissionen og Europol den 18. februar 2003 fastsætter muligheden for, at Europol og OLAF direkte kan indgå aftaler på de områder, der er omfattet af kontorets uafhængige undersøgelsesfunktion.

Kommissionen konstaterer, at kontoret og Europol deler interessen i at sikre et bedre samarbejde. En forudsætning for at forbedre samarbejdet ved at give mulighed for, at Europol kan meddele kontoret oplysninger, er, at Rådet enstemmigt vedtager en afgørelse, hvilket kræves i henhold til artikel 10, stk. 4, og artikel 18 i Europol-konventionen. Som følge af disse juridiske restriktioner er den operationelle informationsudveksling mellem Europol og kontoret fortsat af relativt ubetydeligt omfang. Alle muligheder for at forbedre denne situation må undersøges, f.eks. at kontoret mere regelmæssigt deltager i Europol's styrelsesråd, hvilket vil lette etableringen af personlige kontakter med henblik på bevidstgørelse om nytten af udveksling mellem Europol og kontoret.



- Eurojust

Ifølge artikel 2, stk. 6, i afgørelsen af 28. april 1999 om oprettelse af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) samarbejder kontoret direkte med politi- og retsmyndighederne. På områder, der hører under fællesskabskompetencen, som beskyttelsen af de finansielle interesser foregår samordningen på området operationelt samarbejde, herunder retslig opfølgning af kontorets undersøgelser, direkte via kontorets juridiske rådgivnings- og retslige opfølgningsfunktion.

Eurojust er et permanent EU-organ, som koordinerer det strafferetlige samarbejde mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder, og som selv fastsætter sine prioriteringer. Eurojust, der blev oprettet ved Rådets afgørelse af 28. februar 2002<sup>48</sup>, erstattede Pro-Eurojust, en midlertidig enhed, der var oprettet den 1. marts 2001. I ottende betragtning til Rådets afgørelse hedder det, at *«Eurojusts beføjelser berører ikke Fællesskabets kompetence for så vidt angår beskyttelsen af dets finansielle interesser»*. For at hævde Fællesskabets regelværk så Kommissionen sig nødsaget til at fremsætte en erklæring i bilag til Rådets afgørelse<sup>49</sup>. Eurojust har ikke egne efterforskningsbeføjelser på europæisk plan. Eurojust har i sin egenskab af retsorgan til formål at forbedre koordineringen og samarbejdet mellem de nationale retsforfølgende myndigheder og at støtte disse med henblik på at øge effektiviteten af deres efterforskning og forfølgning af grove former for kriminalitet.

**Kommissionen konstaterer**, at forhandlingen af et aftalememorandum mellem kontoret og Eurojust i overensstemmelse med artikel 22 i Eurojusts forretningsorden, er i gang. Dette memorandum bør fastlægge de nærmere regler for gensidig meddelelse af oplysninger og samarbejde vedrørende bestemte sager mere generelle emner af interesse for både kontoret og Eurojust.

○

Hvad angår forbindelserne mellem kontoret og EU-instanser som Europol og Eurojust **finder Kommissionen** det vigtigt at tage hensyn til de europæiske institutioners særlige ansvarsområder for så vidt angår beskyttelsen af fællesskabsinteresserne, i særdeleshed de finansielle interesser. Der påhviler Kommissionen og budgetmyndighedens to grene et stort ansvar på dette område<sup>50</sup>, og der kan ikke være tale om at svække Fællesskabets regelværk desangående.

- Tredjelande

I sin egenskab af tjeneste under Kommissionen har kontoret til opgave at forhandle aftaler og protokoller om gensidig administrativ bistand på toldområdet med tredjelande. Der er allerede indgået 41 aftaler, og i øjeblikket er der forhandlinger i gang med bl.a. Syrien og Kina. **Kommissionen mener** i den forbindelse, at kontoret skal fortsætte forhandlingerne om aftaler og protokoller for at dække endnu flere lande og styrke informationsudvekslingen og det gensidige samarbejde. Opfølgningen af anvendelsen af disse instrumenter foregår gennem arbejdet i de blandede udvalg.

Der er forhandlinger i gang med Schweiz vedrørende en aftale om bekæmpelse af svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader parternes finansielle interesser (administrativ bistand og retligt samarbejde).

Undersøgelserne vedrørende beskyttelse af euroen mod forfalskning (se nedenfor punkt 2.3) har betonet vigtigheden af samarbejdet med tredjelande. Med henblik herpå bør artikel 9 i

forordning (EF) nr. 1338/2001 udmøntes i indsættelse af bestemmelser om bekæmpelse af falskmøntneri i samarbejds-, associerings- og førtiltrædelsesaftaler.

I lyset af de aftalememoranda, kontoret allerede har indgået med myndigheder i tredjelande (bl.a. det russiske skattepoliti), **mener Kommissionen**, at det samme tiltag bør overvejes i forhold til andre tredjelandemyndigheder.

*Henstilling nr. 10 (R.10)*

*Kommissionen henstiller, at forhandlingerne om internationale aftaler om gensidig administrativ bistand på toldområdet fortsættes med henblik på bl.a. at styrke informationsudvekslingen og samarbejdet mellem fællesskabsplanet og tredjelandemyndigheder.*

*Kommissionen henstiller ligeledes, at der indsættes bestemmelser om bekæmpelse af falskmøntneri informationsudvekslingen mellem fællesskabsplanet og tredjelandemyndigheder, navnlig i samarbejds-, associerings- og førtiltrædelsesaftaler med disse.*

*Kommissionen henstiller endvidere, at kontoret undersøger muligheden for at udvide de aftalememoranda, der er indgået med myndighederne i visse tredjelande, til andre tredjelandemyndigheder.*

- Internationale instanser

Kontoret opretholder forbindelser med en række internationale aktører som Interpol, Verdenstoldorganisationen og Verdensbanken. Samarbejdet omfatter deltagelse i internationale fora, bl.a. den årlige konference af internationale efterforskere, som kontoret skal organisere i 2003. Kontoret har beføjelse til at fastsætte de nærmere regler for et styrket samarbejde med dets forskellige partnere. Hvad angår verdenstoldorganisationen deltager kontoret som observatør i flere udvalg, og på det operationelle plan er der etableret udveksling af data mellem kontorets edb-system og verdenstoldorganisationens database, bl.a. vedrørende cigaretsmugling. Praksis har desuden vist interessen i at inddrage Interpol i arbejdet vedrørende beskyttelsen af euroen mod falskmøntneri i Kommissionens Rådgivende Udvalg om Bekæmpelse af Svig, hvis formandskab varetages af kontoret, hvilket vil tilføre en reel merværdi i form af anvendelsen af internationale instrumenter på området bekæmpelse af falskmøntneri og integreringen af denne erfaring i fællesskabsordningen (kontorer eller centrale nationale kontaktpunkter).

\*

## **2. KOMMISSIONENS GENERELLE OPGAVER: KONTORETS SÆRLIGE EKSPERTISE**

Ligesom institutionens øvrige tjenester har kontoret til opgave at udarbejde lovgivningsinitiativer, udforme og iværksætte foranstaltninger og gennemføre Kommissionens beslutninger. I henhold til de bestemmelser, der er vedtaget på området, vedrører det ansvar som tillægges kontoret, foruden beskyttelsen af de finansielle interesser samtlige aktiviteter til sikring af Fællesskabernes interesser mod uregelmæssig adfærd, der kan have administrative eller strafferetlige konsekvenser<sup>51</sup>. Kontorets opgaver omfatter således «alle de opgaver som hidtil har været udført af "Taskforcen for Koordinering af Svigbekæmpelse", herunder de opgaver, der vedrører udarbejdelse af lovgivning og administrative bestemmelser inden for Kontorets arbejdsområder, også når der er tale om de instrumenter, der henhører under afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union»<sup>52</sup>.

Inden for rammerne af de af lovgiveren vedtagne målsætninger for beskyttelsen af Fællesskabernes finansielle interesser har Kommissionen med oprettelsen af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig sikret, at planlægningsvirksomheden og arbejdet i marken ligger tæt på hinanden.

Omfanget af disse planlægningsaktiviteter fremgår bl.a. af de mål, der er fastsat i artikel 280 EF, artikel 1, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999 samt artikel 2 i afgørelse 1999/352/EF, EKSF, Euratom, om oprettelse af kontoret. Disse aktiviteter drejer sig hovedsagelig om udarbejdelse af politikken for bekæmpelse af svig (strategi) og af lovgivningen inden for forebyggelse, samarbejde og bekæmpelse af svig<sup>53</sup>. De vedrører også udviklingen af infrastrukturer og teknisk bistand, indsamling og udnyttelse af oplysninger samt repræsentation af Kommissionen og samarbejde med de kompetente nationale myndigheder.

I denne evaluering vises gennem en række gennemførte aktioner effekten af den tætte sammenhæng mellem Kommissionens generelle opgaver, der er overdraget kontoret, og opgaverne i tilknytning til den operationelle funktion.

## **2.1. Svigbekæmpende strategi**

Strategien for beskyttelse af de finansielle interesser og bekæmpelsen af svig, som Kommissionen vedtog i 1994, og Kommissionens hertil knyttede arbejdsprogrammer vedrørende bekæmpelse af svig, bl.a. for 1998/1999, vidner om institutionens vilje til at udnytte de erfaringer, der var indhøstet af Kommissionens tidligere enhed for bedrageribekæmpelse<sup>54</sup>. Denne tværfaglige ekspertise har også gjort det muligt at udvide en specifik knowhow til andre områder, hvor fællesskabsbestemmelser kan berøres af uregelmæssige handlinger og former for adfærd, der kan give anledning til administrativ eller strafferetlig forfølgelse. Det er på denne baggrund, at først enheden for bedrageribekæmpelse og dernæst kontoret i sin egenskab af tjeneste under Kommissionen fik til opgave at udarbejde og komme med forslag til institutionens strategi for bekæmpelse af svig.

De overordnede retningslinjer for den svigbekæmpende strategi, der blev fastlagt i juni 2000<sup>55</sup>, og de hertil knyttede handlingsprogrammer udmønter princippet om samling af undersøgelser, efterforskning (strategisk og operationel efterretning), udnyttelse af de operationelle resultater og institutionens generelle opgaver i kontorets regi.

I sin egenskab af tjeneste under Kommissionen bidrager kontoret i forbindelse med denne strategi til at udarbejde initiativer med henblik på udvikling af de midler, der er nødvendige for at kunne danne sig et overblik over fænomenet grænseoverskridende svig. Det fremmer konkrete tiltag med henblik på et snævert, løbende samarbejde og bidrager til at undgå opsplitning af de forskellige former for knowhow. Denne indsats ledsages af udviklingen af instrumenter, midler og foranstaltninger på områderne forebyggelse, samarbejde og forfølgning af grænseoverskridende kriminalitet. Som eksempel kan nævnes en ramme for fortolkning af kriterierne for videregivelse af oplysninger om tilfælde af uregelmæssigheder, som giver mulighed for en bedre koordinering af informationerne (efterretning) og af undersøgelserne, udnyttelsen af ekspertisen i Kommissionens rådgivende udvalg om bekæmpelse af svig (se nedenfor punkt 2.6) og proceduren for svigsikring (se nedenfor punkt 2.2.1).

Programmeringen af aktionerne og årsberetningen (i henhold til artikel 280 EF) giver et godt indblik i fællesskabsindsatsen og gør det muligt at følge udviklingen i Kommissionens svigbekæmpende politik.

I medfør af ansvaret for budgetgennemførelsen (artikel 274 EF), der er tæt forbundet med dens ansvar for beskyttelsen af de finansielle interesser (artikel 280 EF), **mener Kommissionen**, at den kan fastsætte retningslinjerne for politikken til bekæmpelse af svig og bidrage til fastlæggelsen af de overordnede linjer i kontorets operationelle strategi, uden at dette berører kontorets uafhængighed. Hermed vil der også være taget hensyn til henstillingerne fra de øvrige institutioner (Europa-Parlamentets beslutninger, Revisionsrettens beretninger, Rådets konklusioner). Kommissionen vil fastlægge de nærmere arbejdsvilkår sammen med kontoret (se nedenfor punkt 3.5.1), således at dette kan inddrage Kommissionens og de øvrige institutioners bidrag i overvejelserne i forbindelse med udarbejdelsen af dets aktivitetsprogram i henhold til artikel 11 i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999.

*Henstilling nr. 11 (R.11)*

*Kommissionen henstiller, at kontoret fastlægger sit aktivitetsprogram under hensyntagen til institutionernes retningslinjer for og bidrag på området svigbekæmpende indsats og på basis af den strategiske og operationelle efterretningsfunktion.*

## 2.2. Forebyggelse

Forebyggelse er en af udfordringerne i Kommissionens strategi fra juni 2000. Kontoret er i denne forbindelse direkte involveret i udformningen og iværksættelsen af foranstaltninger som led i strategien og reformen af Kommissionen (hvidbog). Den rolle, der i hvidbogen er overdraget kontoret, vidner også om Kommissionens politiske vilje til effektivt at bekæmpe svig ved hjælp af kontorets ekspertise.

### 2.2.1. Svigsikring

På grundlag af retningslinjerne i aktion 94 i hvidbogen om reform af Kommissionen og i den samlede strategi fra juni 2000 har Kommissionen kunnet udvikle forebyggelsesaspektet på en mere sammenhængende måde via foranstaltningerne til styrkelse af svigsikringen på fællesskabsplan (lovgivning, kontraktforvaltning).

Det er på denne baggrund, at Kommissionen den 7. november 2001 vedtog en meddelelse<sup>56</sup>, hvori det fastslås, at kontoret på alle områder, der vedrører Fællesskabets finanser, yder de andre tjenester regelmæssig støtte. Med henblik herpå kan kontoret bygge på sine operationelle erfaringer, eftersom det i forbindelse med sine undersøgelser også kan opdage eventuelle svagheder ved gældende lovgivning. Derfor er der etableret konsultationsprocedurer vedrørende nye forslag til retstekster, der har en væsentlig politisk eller finansiell indvirkning, på et tidligt stadium i lovgivningsprocessen. På denne måde yder kontoret støtte til Kommissionens kompetente tjenester med henblik på udvælgelse af risikosektorerne. Denne nye samrådsprocedure finder ligeledes anvendelse på kontraktområdet, offentlige udbud og subventioner, navnlig i forbindelse med udgifter, der forvaltes direkte af Kommissionen.

**Kommissionen bemærker**, at Europa-Parlamentet for nylig<sup>57</sup> har understreget fordelene ved denne metode, der er egnet til at fremme udviklingen af en effektiv forebyggelseskultur, som kontoret kan tilføre merværdi i form af sin ekspertise. Kommissionen fortsætter målrettet gennemførelsen af aktion 94 i hvidbogen.

### 2.2.2. Fagetiske regler

I hvidbogen om reformen bestemmes det ligeledes (aktion 92), at *«der skal indføres retningslinjer, der kan bidrage til, at tjenestemændene optræder korrekt gennem hele program- og projektførelsen»* og gøre dem opmærksomme på *«de adfærdsmønstre, der (...) kan give anledning til utilsigtede fejl, interessekonflikter og uregelmæssigheder»* (se ovenfor punkt 1.2.3, "Disciplinærinstanser").

På grundlag heraf har kontoret udarbejdet et forslag til et operationelt værktøj med henblik på at højne den etiske kvalitet af personalets adfærd. I form af en praktisk vejledning er der således opstillet et sæt etiske normer, der illustreres med konkrete eksempler.

Dette forslag skal godkendes af kollegiet og kan derefter formidles til de øvrige institutioner, organer, kontorer og agenturer. Den praktiske vejledning vil kunne anvendes som støtte til uddannelsesforanstaltninger inden for fagetik.

### 2.2.3. Udvidelsen

For at styrke forebyggelsesindsatsen allerede før kandidatlandenes tiltrædelse har Kommissionen påpeget de områder, hvor der stadig er behov for en indsats i nogle af kandidatlandene. For så vidt angår bekæmpelse af svig og bestikkelse er en korrekt omsætning af regelværket - ud over den lovgivningsmæssige indsats - betinget af kandidatlandenes operationelle kapacitet til at beskytte Fællesskabernes finansielle interesser på et niveau, der svarer til beskyttelsen i medlemsstaterne. Kontoret bistår de kompetente myndigheder i disse lande med at fastlægge strukturelle retningslinjer for bestemte områder (institutionel styrkelse) og før tiltrædelsen at etablere en effektiv organisation med henblik på at styrke forebyggelsen og udforme en specifik efterforskningspolitik til beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser.

**Kommissionen mener**, at kontorets ekspertise er særlig nyttig med henblik på at sætte kandidatlandene i stand til at udvide fællesskabsordningen for forebyggelse og bekæmpelse af svig til det nationale plan. Kommissionen agter sammen med kontoret at videreføre aktiviteterne vedrørende forebyggelse af svig og teknisk og operationel støtte til kandidatlandene. Der lægges i denne forbindelse også vægt på uddannelsesforanstaltninger inden for beskyttelse af de finansielle interesser, som kontoret fortsat bør bidrage aktivt til.

## 2.3. Svigbekæmpende lovgivning

Under hensyn til de generelle aktiviteter, der varetoges af den tidligere enhed for bedrageribekæmpelse, og siden 1999 varetages af kontoret, har Kommissionen udarbejdet en række lovgivningsinitiativer, som udgør de første elementer i en sokkel, der er resultatet af en samlet strategi, der integrerer instrumenter under første og tredje søjle. Erfaringerne i marken, lakunerne og det konstaterede behov for afklaring af de retlige rammer har været udgangspunktet for en lovgivningsindsats, der gør det muligt at sikre en mere effektiv, afskrækkende og forholdsmæssig lovramme og at gennemføre målsætningen i artikel 280 EF.

For så vidt angår administrative sanktioner på fællesskabsplan kan de med fordel udvides med henblik på at supplere ordningen i forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95. Kommissionen understreger desuden nødvendigheden af at følge op på Revisionsrettens anmodninger, bl.a. hvad angår indførelse af et mere adækvat sanktionssystem på efterforskningsområdet.

På grundlag af de indhøstede erfaringer inden for beskyttelsen af de finansielle interesser har Kommissionen kunnet forelægge og støtte tilsvarende initiativer vedrørende beskyttelsen af

euroen mod falskmøntneri, som blev vedtaget inden for snævre tidsrammer før indførelsen af den fælles valuta<sup>58</sup>. **Kommissionen mener**, at kontorets ekspertise tilfører en merværdi til udarbejdelsen af lovforslag vedrørende beskyttelse af fællesskabsinteresserne og lovforslag, som tager sigte på at konsolidere lovrammen for kontorets operationelle opgaver (se R.3).

*Henstilling nr. 12 (R.12)*

*Kommissionen vil undersøge muligheden for at tage initiativer med henblik på om fornødent - i lighed med ordningerne inden for den fælles landbrugspolitik - at indføre administrative fællesskabs sanktioner på andre områder og at gøre sanktionerne på toldområdet ensartede.*

## 2.4. Styrkelse af den retlige dimension

I forbindelse med sin indsats for at sikre retslig opfølgning af sine undersøgelser har kontoret konstateret visse lakuner, der navnlig skyldes opsplitningen af det europæiske strafferetlige område (opretholdelsen af nationale retlige grænser), kriminalpolitiske konflikter og opportunitetsprincippet. Denne konstatering viser relevansen af Kommissionens samlede strategi fra juni 2000, som omfatter en styrkelse af den retlige dimension.

Kontorets ekspertise er gradvis blevet udbygget, i forlængelse af den tidligere enhed for bedrageribekæmpelse, inden for området operationelt samarbejde med politimyndigheder og andre myndigheder med ansvar for beskyttelsen af de finansielle interesser under tredje søjle. Der tænkes her på funktionen juridisk bistand og retslig opfølgning<sup>59</sup> (se ovenfor punkt 1.2.2).

Det undersøgelsesarbejde, som Kommissionen længe har haft i gang sammen med en gruppe forskere på højt niveau vedrørende beskyttelsen af de finansielle interesser, er resulteret i et bidrag til konventet om Den Europæiske Unions fremtid vedrørende spørgsmålet om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed<sup>60</sup>. De nyeste resultater af denne refleksion er beskrevet i en rapport fra Kommissionen om opfølgningen af grønbogen om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser og oprettelse af en europæisk anklagemyndighed (se nedenfor punkt 3.4, sidste afsnit, og "Perspektiver").

*Henstilling nr. 13 (R.13)*

*Kommissionen opfordrer konventet om Den Europæiske Unions fremtid til, med henblik på at øge effektiviteten af strafferetlig forfølgning, at tage hensyn til dens forslag om indstilling af en bestemmelse om indførelse af en europæisk anklagemyndighed i traktatens konstitutionelle del, hvilket bl.a. vil bidrage til overholdelsen af de juridiske garantier og sikre kontrol med kontorets operationelle aktiviteter.*

## 2.5. Teknisk bistand

Gennem kontoret yder Kommissionen, i overensstemmelse med artikel 280 EF og artikel 1, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999, støtte til tilrettelæggelsen af et snævert, løbende samarbejde mellem medlemsstaterne og i givet fald til koordinering af deres indsats med henblik på en mere effektiv beskyttelse af Fællesskabernes interesser. Det samme gælder mellemstatslige foranstaltninger, der gennemføres inden for rammerne af tredjesøjleinstrumenter (se ovenfor punkt 1.2.1). Kommissionen har overdraget kontoret opgaven med at udvikle de nødvendige infrastrukturer og indsamle og udnytte oplysninger. Det er på denne baggrund, at Kommissionen har givet kontoret et særligt ansvar for gennemførelsen af aktion 96 i hvidbogen om reformen, for så vidt angår opfølgning af inddrivelse af midler<sup>61</sup>. En effektiv administrativ og finansiell opfølgning er nemlig et vigtigt element i forbedringen af beskyttelsen af de finansielle interesser, navnlig hvad angår inddrivelsen af fordringer. Centraliseringen og udnyttelsen af oplysninger er et led i den administrative og finansielle opfølgning, der henhører under Kommissionen, med henblik på

en bedre kontrol af den faktiske forekomst og retmæssigheden af transaktioner, der finansieres under de forskellige fællesskabspolitikker og deltagelse i foranstaltningerne til inddrivelse af beløb, der er unddraget som følge af svig og andre uregelmæssigheder. Der er i kontoret oprettet en enhed for administrativ og finansiel opfølgning af kontorets undersøgelser på området direkte udgifter med henblik på et tæt samarbejde med de berørte tjenester<sup>62</sup>. Kontoret kan desuden hjælpe Kommissionen med at afklare forholdene i forbindelse med beslutninger om at pålægge finansielle korrektioner på nationalt eller fællesskabsplan. Visse af Kommissionens initiativer, der gør Fællesskabet til en direkte aktør på medlemsstaternes vegne, er udviklet på baggrund af erfaringerne fra det operationelle partnerskab mellem kontoret og de nationale administrative og retlige myndigheder, bl.a. iværksættelsen af et civilretligt søgsmål mod nogle amerikanske cigaretkoncerner ved forbundsdomstolen i New York.

Kontoret yder ligeledes teknisk bistand til de kompetente nationale myndigheder, bl.a. på uddannelsesområdet. Bistanden på dette område udmøntes i tilrettelæggelse af seminarer, møder, workshops og studiebesøg og ved kontorets aktive deltagelse i de forskellige partners arrangementer. På grundlag af erfaringerne fra den operationelle virksomhed med hensyn til forebyggelse, samarbejde og forfølgning kan kontoret formidle en samlet information (teknisk, operationel og vedrørende de retlige rammer) og dermed bidrage til at gøre modtagerne opmærksomme på deres indsats' europæiske dimension. Det er ligeledes kontoret, der forvalter handlingsprogrammet vedrørende personaleudveksling, bistand og uddannelse, som Rådet vedtog i slutningen af 2001 som led i beskyttelsen af euroen mod falskmøntneri (Pericles-programmet).

Kontoret har oprettet et netværk af informationsmedarbejdere for svigbekæmpelse (OAFCN<sup>63</sup>). Dette netværk samler public relations-ansvarlige i de nationale efterforskningstjenester, som kontoret samarbejder med. Formålet er bl.a. at skabe betingelser for dialog og via netværket informere og bevidstgøre de nationale myndigheder og de faglige miljøer om vigtigheden af, at Fællesskabet bidrager til udviklingen af en forebyggelseskultur.

**Kommissionen mener**, at kontoret ud over sin operationelle mission, med udviklingen af de midler, det råder over, yder en teknisk bistand, der gør det muligt for såvel Kommissionens anvisningsberettigede og forvaltningsansvarlige tjenester som de nationale myndigheder at sikre en mere adækvat administrativ og finansiel opfølgning og bistå Kommissionen med at træffe afgørelse vedrørende pålæggelse af finansielle korrektioner. I forhold til medlemsstaterne bidrager det specifikt til samarbejdet og yder støtte til de nationale efterforskningsaktiviteter og til forbedring af uddannelsen af de embedsmænd, der i medlemsstaterne forestår bekæmpelsen af svig og beskyttelsen af Fællesskabernes interesser, samt til kommunikation og popularisering af informationerne.

## **2.6. Repræsentation og samarbejde**

I henhold til afgørelse af 28. april 1999 repræsenterer kontoret Kommissionens tjenestegrene over for de kompetente nationale myndigheder og i de relevante fora på de områder, der hører ind under dets beføjelser. I denne forbindelse forelægger og forsvare det Kommissionens forslag i Rådets og Europa-Parlamentets forhandlingsfora.

Kontoret varetager endvidere en samarbejds- og koordineringsopgave via forvaltningen af en række rådgivende udvalg inden for sektorer som landbruget og toldområdet. Desuden varetager det formandskabet i Kommissionens rådgivende udvalg for bekæmpelse af svig, både hvad angår beskyttelsen af de finansielle interesser og beskyttelsen af euroen<sup>64</sup>. For at sikre Kommissionen adgang til at konsultere den bredest mulige ekspertise (finansier, told,

landbrug, strukturforanstaltninger, politi- og retsområdet), besluttede institutionen, da den oprettede dette udvalg, at den nationale repræsentation skulle kunne være tværfagligt baseret<sup>65</sup>.

**Kommissionen mener**, at arbejdet i det rådgivende udvalg for bekæmpelse af svig bør gøre det muligt at vurdere relevansen af at iværksætte initiativer inden for alle områder af den svigbekæmpende virksomhed, som f.eks. udvidelse til andre områder af iværksættelsen af sikrende retsmidler i lighed med den ordning, der gælder for erhvervsdrivende, som udgør en risiko for så vidt angår EUGFL, Garantisektionen (sortlisteordningen).

**Kommissionen mener**, at kontoret sammen med Kommissionens øvrige tjenester og de nationale myndigheder i det rådgivende udvalg for bekæmpelse af svig og de forskellige udvalg og arbejdsgrupper, hvis formandskab varetages af kontoret<sup>66</sup>, bør foretage en regelmæssig evaluering af de mekanismer, der er fastsat i lovgivningen for at vurdere relevansen af eventuelle ændringer<sup>67</sup> med henblik på at sikre en bedre overensstemmelse mellem medlemsstaternes arbejdsbyrde og Kommissionens, institutionernes og medlemsstaternes faktiske behov. I denne forbindelse er det nødvendigt at afklare visse begreber såsom begrebet ulovlig aktivitet (EF-traktatens artikel 280, stk. 1) for at forbedre udvekslingen af oplysninger og samarbejdet, både hvad angår kontorets uafhængige virksomhed og gennemførelsen af forordningerne.

For at styrke samarbejdet med alle de nationale myndigheder **finder Kommissionen** det nyttigt at opdatere afgørelsen om nedsættelse af det rådgivende udvalg for bekæmpelse af svig, således at konsekvenserne af udviklingen i kontorets opgaver fremstår tydeligere (beskyttelse, herunder strafferetlig, af de finansielle interesser og andre fællesskabsinteresser, herunder af euroen), og navnlig betone kontorets rolle i styrkelsen af den retlige dimension og dets direkte samarbejde med politi- og retsmyndighederne.

#### *Henstilling nr. 14 (R.14)*

*Kommissionen henstiller, i overensstemmelse med sin samlede strategi for bekæmpelse af svig og sit arbejdsprogram, at samarbejdet med alle de nationale myndigheder, der er ansvarlige for bekæmpelsen af svig og andre ulovlige aktiviteter udbygges (tværfaglig serviceplatform).*

*Den vil fremsætte forslag om opdatering af afgørelsen om nedsættelse af det rådgivende udvalg for bekæmpelse af svig med henblik på at udbygge den retlige dimension og det direkte samarbejde med politi- og retsmyndighederne.*

\*

### **3. UAFHÆNGIGHED OG TILKNYTNING: BLANDET STATUS**

Vedtagelsen af en særlig status med henblik på at forene den nødvendige operationelle uafhængighed i forbindelse med kontorets undersøgelsesfunktion og dets tilknytning til Kommissionen, finder sin forklaring i de ovenfor beskrevne omstændigheder, navnlig i afsnittet om udviklingen i bekæmpelsen af svig. Formålet var hurtigst muligt at finde frem til en formel, der kunne styrke effektiviteten og troværdigheden af bekæmpelsen af svig, korruption og enhver anden ulovlig aktivitet.

I første omgang foreslog Kommissionen, at der oprettedes et eksternt organ<sup>68</sup>. Denne ide var udtryk for viljen til at give kontoret størst mulig uafhængighed. Kommissionens formand, Jacques Santer udtalte i Europa-Parlamentet den 2. december 1998<sup>69</sup>: «(...) en klar adskillelse mellem kontrollører og kontrollerede er sund. For at fjerne enhver tvetydighed er



*det nødvendigt ikke at stoppe op på halvvejen og i stedet drage den logiske konsekvens af debatten om eksternalisering. Jeg er derfor kommet til den konklusion, at oprettelsen af et kontor, der er totalt uafhængigt og uden nogen forbindelse til Kommissionen eller andre institutioner er den mest effektive løsning, og den, der bedst kan forsvares » (...).*

Lovgiveren valgte ikke denne løsning. Foruden politiske aspekter i forbindelse med denne reform skulle der tages visse institutionelle og retlige hensyn, hvilket fik Kommissionen til at omformulere sit oprindelige forslag. Den foreslog herefter, at der blev oprettet et kontor, som var integreret i dens tjenestestruktur hvad angår udøvelsen af institutionens traditionelle funktioner, og at det administrativt og budgetmæssigt skulle være underlagt Kommissionen, men med uafhængighed i forbindelse med undersøgelsesfunktionen. Lovgiveren stadfæstede denne blandede status og vedtog en række foranstaltninger til sikring af kontorets operationelle uafhængighed under Kommissionen. Kontorets direktør, der udpegedes på grundlag af en særlig udvælgelsesprocedure, skulle have uafhængig beslutningsbeføjelse, og der oprettedes et overvågningsudvalg, som skulle garantere kontorets operationelle uafhængighed og bistå kontorets direktør med at løse dennes opgaver<sup>70</sup>.

Kontorets særlige status skal ligeledes evalueres i lyset af ovenstående undersøgelse af kontorets opgaver. Analysen vil nærmere bestemt omhandle kontorets administrative organisation, budget, informations- og kommunikationsindsats, kontrollen med undersøgelsesfunktionen samt Kommissionens politiske ansvar og forholdet til overvågningsudvalget.

### **3.1. Organisation og personale**

Den omstændighed, at kontoret råder over uafhængighed i forbindelse med undersøgelsesfunktionen og på samme tid er administrativt tilknyttet Kommissionen, giver sig udslag i en række særegenheder hvad angår intern arbejdstilrettelæggelse og personaleforvaltning.

#### **3.1.1. Kontorets interne organisation**

Artikel 6, stk. 4, i afgørelse 1999/352/EF, EKSF, Euratom, om oprettelse af kontoret bestemmer, at *«Kommissionens beslutninger om sin interne organisation finder anvendelse på kontoret, i det omfang de er forenelige»* med retsfor skrifterne vedrørende kontoret.

Kommissionen har taget konsekvenserne af sin afgørelse for så vidt angår kontorets generelle administrative ordning. De procedurer, der gælder for de forskellige generaldirektorater i medfør af reformen af Kommissionen, og som har til formål at give disse større autonomi, finder principielt også anvendelse på kontoret. Decentralisering, uddelegering og intern revision kan overføres til kontorets forhold. Endvidere kan kontoret gøres til genstand for revision fra Kommissionens side (gennem den interne revisionstjeneste, IAS), hvilket også er fastsat i aftalememorandummet mellem kontoret og den interne revisionstjeneste. Ifølge denne aftale må IAS' revisioner ikke vedrøre indholdet i kontorets undersøgelsesarbejde eller i de oplysninger, der modtages i forbindelse med undersøgelserne, men kun den interne kontrol og kontrol af forvaltningen af kontoret.

Hvidbogen om reformen fastsætter en række foranstaltninger vedrørende økonomisk forvaltning, programmering af prioriterede aktiviteter og administrative foranstaltninger<sup>71</sup> med henblik på forbedring af institutionens funktionsmåde og en bedre kollektiv forvaltning af dens forpligtelser, foranstaltninger, der har vist sig også at være en fordel for kontoret, men hvis rækkevidde efter dets mening kan volde problemer med hensyn til dets operationelle

uafhængighed. **Kommissionens holdning** er, at den, hvis der opstår problemer, er indstillet på at vurdere dem i samråd med overvågningsudvalget.

### 3.1.2. Kontorets personale

Som reaktion på de problemer, der er påpeget af gruppen på højt niveau, der blev nedsat af det tyske rådsformandskab med henblik på at støtte reformen af bekæmpelsen af svig fra 1999, har Kommissionen truffet visse foranstaltninger med henblik på at give kontoret mulighed for at ansætte kvalificerede medarbejdere og skaffe sig den særlige ekspertise, der kræves til løsningen af dets opgaver, og dermed øge effektiviteten af den svigbekæmpende politik. Institutionerne rådede rent faktisk ikke over hverken egnede uddannelsesapparater eller personale med den fornødne politi- og retsekspertise. Ved at uddelegere de beføjelser, der ifølge vedtægten tillægges ansættelsesmyndigheden (artikel 6, stk. 1, i afgørelsen om oprettelse af kontoret), til kontorets direktør gav Kommissionen denne mulighed for selv at fastsætte betingelserne og de nærmere ansættelsesvilkår, herunder spørgsmålet om kontraktens varighed og deres forlængelse, under overholdelse af vedtægten og på visse betingelser institutionens generelle personalepolitiske regler, dels under hensyn til kontorets behov for en særlig ekspertise.

Gennemførelsen af denne politik, som afspejler de særlige forhold, der gør sig gældende i forbindelse med kontorets blandede status, er imidlertid stødt på en del vanskeligheder. Dette er der især to grunde til, dels blokeoverførslen af de ansatte i den tidligere enhed til kontoret, dels den nye karakter af de bestemmelser, der giver kontorets direktør mulighed for at fravige de regler, der er udarbejdet af Kommissionens administration.

At kontoret valgte ikke at oprette sin egen personaleforvaltningsenhed, er begrundet i den omstændighed, at de stillinger, der var opført af budgetmyndigheden, var bestemt til bekæmpelse af svig. Det var uomgængelig nødvendigt for kontoret af hensyn til stordriftsfordelene at trække på ressourcerne og erfaringerne i Kommissionens Generaldirektorat for Personale og Administration, der er ansvarligt for organiseringen af dets struktur og personaleforvaltningsanliggender. Dette gav i starten anledning til misforståelser med hensyn til fortolkningen af kontorets status og dets direktørs beføjelser.

Ansættelsen af midlertidigt personale, som den førnævnte gruppe på højt niveau går ind for, gør det muligt for kontoret at skaffe sig den fornødne ekspertise ved siden af soklen af fastansatte medarbejdere. Det er imidlertid et spørgsmål, om der på nuværende tidspunkt er en rimelig balance mellem antallet af faste og midlertidige stillinger, ikke mindst på baggrund af Revisionsrettens konstateringer i dens særberetning nr. 8/98, ligesom det er et spørgsmål, om der er en rimelig balance mellem kategorierne, navnlig A og B. For at økonomisere med ressourcerne varetager mange tjenestemænd og andre ansatte opgaver, der på samme tid henhører under den centrale administrationsfunktion og kontorets operationelle uafhængighed.

Ansættelsen af mange af kontorets medarbejdere på grundlag af Kommissionens udvælgelsesprøver begrænser ikke de skønsbeføjelser, som kontorets direktør råder over som ansættelsesmyndighed, for så vidt angår en eventuel beslutning om at afholde særlige udvælgelsesprøver og i givet fald at fastlægge første lønklasse.

Den interne praksis, der gælder for kontorets personale under overholdelse af vedtægten, bør baseres på kontorets egne behov i tilknytning til undersøgelsesfunktionen og støttefunktionen til denne (svigbekæmpende politik, lovgivning, opfølgning). Hvad angår varigheden af de midlertidigt ansattes kontrakter kan kontorets direktør forlænge disse med henblik på at

etablere en ekspertisesokkel og udnytte den synergi, der for hver stilling skabes ved kombinationen af eksperter. Muligheden for at forlænge kontrakterne bør i så fald af rimelighedsgrunde ledsages af muligheden for en nyindplacering af hensyn til karriereudviklingen.

Hvad angår spørgsmålet om neutralitet i forbindelse med valget af kontorets ledende personale, er en sådan neutralitet sikret ved den særlige sammensætning af Kommissionens Rådgivende Udvalg for Udnævnelser, hvis formandskab varetages af dens generalsekretær med deltagelse af generaldirektøren for Personale og Administration, men som af hensyn til kontorets særlige status og dets interinstitutionelle karakter også omfatter repræsentanter for Domstolen, Revisionsretten, overvågningsudvalget og en ekstern konsulent.

Kommissionen påpeger endelig, at kontorets tjenestemænd og øvrige ansatte ikke for indeværende har pligt til at aflægge ed. Indførelsen af en sådan forpligtelse, som Europa-Parlamentet og overvågningsudvalget er fortalere for, bør undersøges med hensyn til dens eventuelle merværdi i en fællesskabsretlig sammenhæng. Edsaflæggelse ville ikke give kontorets ansatte større beføjelser, men kan i givet fald bidrage til at styrke bevisværdien af kontorets rapporter, når de udarbejdes af edsvorne ansatte. Relevansen af en sådan foranstaltning vil kunne vurderes på grundlag af en sammenlignende undersøgelse af de nationale systemer.

Formålet må være at opretholde et sæt regler og gennemførelsesbestemmelser under fuld overholdelse af vedtægten, således at kontoret også kan rekruttere personale hidrørende fra Kommissionens tjenestegrene eller fra de øvrige institutioner, uden dermed at forringe muligheden for udveksling inden for rammerne af det fastansatte personales mobilitet, et princip, som alle institutionerne går ind for.

For så vidt som tjenestemænd og andre ansatte, der arbejder i kontoret, bevarer deres vedtægtsmæssige status som tjenestemænd og ansatte i Kommissionen, som til enhver tid er omfattet af mobiliteten inden for tjenestegrenene, **finder Kommissionen**, at kontoret altid skal kunne angive grundene til, at det finder det nødvendigt at fastsætte specifikke regler eller særlige vilkår på personaleområdet.

*Henstilling nr. 15 (R.15)*

*Kommissionen henstiller, at kontoret, under fuld overholdelse af vedtægten og under hensyn til gennemsigtigheden, internt og efter behov fastlægger særlige personalepolitiske regler.*

### **3.2. Kontorets budget**

Kontorets blandede status indebærer også særlige forhold vedrørende kontorets budget, som afspejles i ordningen.

Artikel 13 i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999 bestemmer dels, at «*bevillingerne til kontoret, hvis samlede beløb opføres under en særlig budgetpost inden for del A i den sektion af Unionens almindelige budget, som vedrører Kommissionen, er detaljeret omhandlet i et bilag til den nævnte del*», dels at «*de stillinger, der er tildelt kontoret, er anført i et bilag til oversigten over Kommissionens personale*».

I artikel 6, stk. 2 og 3, i afgørelsen om oprettelse af kontoret er det fastsat, at kontorets direktør «*forelægger i rette tid og efter høring af overvågningsudvalget generaldirektøren for budgetter et foreløbigt budgetforslag, som skal indgå i den særlige budgetpost vedrørende*

*Kontoret i det almindelige budget» og at kontorets direktør «er anvisningsberettiget for så vidt angår gennemførelsen af den særlige budgetpost i budgettets del A vedrørende Kontoret og de specifikke budgetposter vedrørende bekæmpelse af svig i del B. Han kan uddelegere sine beføjelser».*

I forbindelse med proceduren for vedtagelse af finansforordningen havde overvågningsudvalget anmodet om, at kontoret blev behandlet som en institution og fik mere omfattende budgetautonomi, en tanke, der også udfoldes i dets tredje rapport med henvisning til ombudsmandens statut. Den nye finansforordning stadfæster derimod i artikel 171 ff. den budgetordning, som er tilknyttet Kommissionen, der er budgetmyndighedens samtalepartner. Lovgiveren har således ikke på dette stadium villet tildele kontoret en mere omfattende budgetautonomi.

Med hensyn til det foreløbige budgetforslag skal det erindres, at Kommissionen er forpligtet til at tage hensyn til alle de politiske prioriteringer. Kommissionen vedlægger af hensyn til gennemsigtigheden sit foreløbige budgetforslag det forslag, som kontoret har indgivet til generaldirektøren for budgetter, samt begrundelsen for, at dette ikke er taget til følge. Denne pragmatiske løsning giver budgetmyndigheden mulighed for at gøre sig bekendt med eventuelle forskelle i bedømmelsen. I de to første regnskabsår blev budgetrammen fastlagt ved en aftale mellem Kommissionen og Europa-Parlamentet, som kalkulerede med en fordobling af kontorets personale. Dette mål blev nået i 2001. I forbindelse med fremlæggelsen af det foreløbige budgetforslag for 2003 fandt overvågningsudvalget, på trods af at det afgav positiv udtalelse om det af kontoret fremlagte foreløbige budgetforslag, at kontorets operationelle prioriteringer for 2003 ikke var tilstrækkeligt defineret og ikke kunne begrunde anmodningen om yderligere midler.

**Kommissionen mener**, at selv om budgetstrategien har givet anledning til visse misforståelser, har den dog givet kontoret mulighed for at skaffe sig de nødvendige midler til at udføre sine opgaver. Den nye finansforordning, der trådte i kraft den 1. januar 2003, har bl.a. til formål at afklare kontorets økonomiske status. I afventning af de første praktiske erfaringer er det for tidligt at overveje en ændring af afgørelsen af 28. april 1999 og forordningerne af 25. maj 1999. Endvidere vil Kommissionens forpligtelse til at øge gennemsigtigheden få positive følger for budgetstrategien for kontoret.

### **3.3. Informations- og kommunikationsindsats**

Spørgsmålet om information og åbenhed er af særlig stor betydning i forbindelse med kontorets aktiviteter. Der er konstateret en noget svingende praksis med hensyn til kontorets anvendelse af visse bestemmelser vedrørende informationsindsatsen, hvilket i nogle tilfælde har givet anledning til usikkerhed med hensyn til eventuelle opfølgingsforanstaltninger. Det viser sig desuden, at kontorets undersøgelser i nogle tilfælde vækker opmærksomhed ikke alene i institutionerne, men også i medierne og i offentligheden.

I henhold til forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999 gennemfører kontoret visse informationsforanstaltninger direkte. Det gælder bl.a. fremsendelse af oplysninger om igangværende undersøgelser til de berørte institutioner, de involverede personer og til medlemsstaternes kompetente myndigheder. Mere følsomt og problematisk er spørgsmålet om videregivelse af operationelle oplysninger til offentligheden og institutionerne, når de pågældende ikke berøres direkte af undersøgelserne.

### 3.3.1. Informationsindsats

I retsfor skrifterne vedrørende undersøgelsesvirksomheden er der fastsat en række retssikkerhedsgarantier i forbindelse med kontorets meddelelse af oplysninger til de berørte institutioner, de involverede personer og medlemsstaternes kompetente myndigheder.

- Procedurer for kontorets underretning af berørte institutioner og involverede personer

Kontorets ansatte skal underrette institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne, når de foretager en undersøgelse af deres lokaler, og når de får adgang til dokumenter eller anmoder om oplysninger, som disse institutioner, organer, kontorer og agenturer er i besiddelse af (artikel 4, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999). Endvidere udfører kontorets ansatte deres opgaver mod forevisning af en skriftlig bemyndigelse, hvori deres identitet og beføjelser er angivet, og skal være i besiddelse af en skriftlige fuldmagt, som indeholder oplysninger om genstanden for undersøgelsen.

Kontoret kan i henhold til artikel 10, stk. 3, i nævnte forordninger *«når som helst fremsende oplysninger, som det har indhentet under interne undersøgelser, til den berørte institution, organ, kontor eller agentur»*.

Endvidere er det fastsat, at hvis undersøgelserne viser, at der er mulighed for, at et medlem, en leder, en tjenestemand eller anden ansat er personligt involveret, *«underrettes den institution eller det organ eller det kontor eller agentur, som vedkommende tilhører»*. Denne underretning kan udsættes i *«de tilfælde, hvor undersøgelsen kræver absolut fortrolighed eller anvendelse af undersøgelsesmidler, som henhører under en national retslig myndigheds beføjelse»* (artikel 4, stk. 5, i de førnævnte forordninger).

I overensstemmelse med standardafgørelsen i bilag til den interinstitutionelle aftale af 25. maj 1999 fastsætter Kommissionens afgørelse 1999/396/EF, EKSF, Euratom af 2. juni 1999 i artikel 4 dels en pligt til underretning af den berørte person, såfremt det afsløres, at et medlem af, en tjenestemand eller anden ansat i Kommissionen kun være *«personligt involveret (...) såfremt der ikke er risiko for, at dette skader undersøgelsen»*, dels en forpligtelse til at give den pågældende mulighed for at *«udtale sig om de faktiske omstændigheder, som berører ham»*, før der drages konklusioner, som med navns nævnelse berører ham. Denne forpligtelse kan dog fraviges *«i tilfælde, der nødvendiggør absolut hemmeligholdelse af hensyn til undersøgelsen og anvendelsen af undersøgelsesmetoder, der henhører under en national retsmyndighed»*. I henhold til afgørelsen kræves der samtykke fra Kommissionens formand (for et medlem af Kommissionen) eller generalsekretæren (for en tjenestemand eller anden ansat), når kontoret finder det nødvendigt at udsætte opfordringen til den pågældende om at udtale sig. Rådets afgørelse 1999/394/EF, Euratom af 25. maj 1999 fastsætter en tilsvarende ordning (samtykke fra formanden for Rådet for et medlem af Rådet eller dets instanser eller fra generalsekretæren for en tjenestemand eller en anden ansat). Det samme er fastsat i Europa-Parlamentets beslutning (samtykke fra formanden for et medlem og fra generalsekretæren for en tjenestemand eller en anden ansat).

Ved afslutningen af en intern undersøgelse, som foretages af kontoret, udarbejder det en rapport. Rapporten og alle relevante dokumenter vedrørende undersøgelsen sendes til den pågældende institution, det pågældende organ eller det pågældende kontor eller agentur. Rapporten indeholder oplysninger om de konstaterede forhold, i givet fald det økonomiske tab og konklusionerne af undersøgelsen, herunder henstillinger fra kontorets direktør om, hvorledes undersøgelsen bør følges op. (artikel 9, stk. 1 og 4 i de førnævnte forordninger).

- Procedurer for kontorets underretning af medlemsstaternes kompetente myndigheder

Foruden de oplysninger, der skal sendes til den berørte medlemsstats kompetente myndigheder i forbindelse med kontrol og inspektion på stedet (se ovenfor punkt 1.1.2), fremsender kontoret til de retslige myndigheder i den berørte medlemsstat de oplysninger, som kontoret har indsamlet i forbindelse med en intern undersøgelse, om forhold, der kan føre til strafferetlig forfølgelse. Hvis ikke det er til skade for undersøgelsen, underretter det samtidig den berørte medlemsstat (artikel 10, stk. 2, i de førnævnte forordninger).

Ved afslutningen af en ekstern undersøgelse, som foretages af kontoret, udarbejder det en rapport. Rapporten og alle relevante dokumenter vedrørende undersøgelsen sendes til de pågældende medlemsstats kompetente myndigheder. Rapporten indeholder oplysninger om de konstaterede forhold, i givet fald det økonomiske tab og konklusionerne af undersøgelsen, herunder henstillinger fra kontorets direktør om, hvorledes undersøgelsen bør følges op (artikel 9, stk. 1 og 3, i de førnævnte forordninger).

○

I praksis har det vist sig, at kontorets anvendelse af disse bestemmelser i nogle tilfælde har givet anledning til usikkerhed og problemer. Det er således konstateret, at:

- Kommissionen, for så vidt angår underretningen af de berørte institutioner, ikke er blevet underrettet om afslutningen af en undersøgelse i institutionen, hvorimod en af dens operationelle tjenester i hvert fald uformelt var underrettet herom. Det samme gælder kontorets praksis med i forbindelse med underretningen om en given undersøgelse at bebude fremsendelse af yderligere oplysninger til den berørte institution, hvilket imidlertid ikke sker
- det under en undersøgelse er sket, at den berørte institution ikke er i besiddelse af tilstrækkelige oplysninger til at kunne træffe de nødvendige forebyggende foranstaltninger
- for så vidt angår underretning af de involverede personer er der indgivet klage til ombudsmanden over manglende opfyldelse af forpligtelsen til at underrette den i en intern undersøgelse involverede person om den mistanke, der var rettet mod ham. I denne forbindelse understregede ombudsmanden den absolutte nødvendighed af at give den mistænkte person mulighed for at udtale sig om de faktiske omstændigheder, som berører ham, før der drages konklusioner
- for så vidt angår udsættelse af underretningen af den involverede person er det konstateret, at institutionens generalsekretær, som skal give sit samtykke til kontorets forslag om at udsætte underretningen af den pågældende, generelt ikke råder over de nødvendige oplysninger til at kunne afgive en udførlig udtalelse på grund af oplysningernes yderst følsomme karakter.

**Kommissionen mener**, at for så vidt angår udsættelse af underretningen af den involverede person vil det være ønskeligt at fastlægge regler for informering af de kompetente myndigheder, således at disse kan give deres samtykke til en udsættelse på grundlag af et minimum af oplysninger uden at gribe ind i kontorets uafhængige beslutningsret med hensyn til tidspunktet for fremsendelsen af oplysninger til retsmyndighederne. Hermed vil sammenhængen i systemet til beskyttelse af den europæiske offentlige forvaltnings integritet blive styrket. I modsat fald bør forpligtelsen til at indhente samtykke fra de berørte

institutioners formand eller generalsekretær som fastsat i artikel 4, stk. 2, i standardafgørelsen i bilag til den interinstitutionelle aftale og i de specifikke afgørelser tages op til revision.

**Kommissionen glæder sig** over kontorets plan om som led i varetagelsen af dets undersøgelsesopgave at indføre standardiserede fremgangsmåder i forhold til alle institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne samt de berørte personer med henblik på at sikre en ensartet anvendelse af underretningsprocedurerne. Endvidere agter kontoret hyppigere at henholde sig til artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 1073/1999 og 1074/1999 for så vidt angår fremsendelsen af oplysninger til den berørte institution, organ, kontor eller agentur eller om nødvendigt en kompetent national myndighed, navnlig når det viser sig relevant at iværksætte sikrende retsmidler under undersøgelsen.

På baggrund af de seneste erfaringer med kommunikationen mellem kontoret og de berørte institutioner, organer, kontorer og agenturer **mener Kommissionen**, at det er nødvendigt at forbedre informationsudvekslingen mellem kontoret og institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne i forbindelse med interne og eksterne undersøgelser under fuld overholdelse af retsfor skrifterne for kontorets aktiviteter.

*Henstilling nr. 16 (R.16)*

*Kommissionen henstiller, at kontoret indfører fremgangsmåder, der tager sigte på overholdelse og en standardiseret anvendelse af procedurerne for underretning af de kompetente nationale myndigheder, institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne og for underretningen af de involverede personer.*

### 3.3.2. Kommunikationsindsats

Kommunikationsindsatsen omfatter i det væsentlige en ensartet og objektiv behandling af begæringer om oplysninger, som kontoret modtager fra institutioner og andre, som har ret til oplysninger. Det skal bemærkes, at for så vidt angår Europa-Parlamentet udelukker rammeaftalen om forbindelserne mellem Parlamentet og Kommissionen, der trådte i kraft den 1. januar 2001, meddelelse af visse oplysninger vedrørende kontorets undersøgelser og henviser til retsbestemmelserne om kontoret, dvs. de særlige og strengere bestemmelser i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999.

Under hensyn til retsbestemmelserne om meddelelse af oplysninger, herunder oplysninger af operationel karakter, som kontoret er i besiddelse af, fastlagde dette i et dokument til internt brug fra juni 2002 retningslinjer for kontorets kommunikationsindsats. Formålet er over tid at strukturere en kommunikationsindsats, der bygger på respekt for den enkelte institutions og medlemsstats opgaver og ansvarsområder og de af oplysningerne berørte personers legitime rettigheder.

Kontorets kommunikationsindsats er ikke alene baseret på de relevante bestemmelser i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999, særlig artikel 12, stk. 3, (aflæggelse af rapport til Europa-Parlamentet, Rådet, Kommissionen og Revisionsretten om resultaterne af kontorets undersøgelser), artikel 8 (tavshedspligt og beskyttelse af oplysninger) og artikel 10 (fremsendelse af oplysninger, som kontoret har indhentet under igangværende eksterne eller interne undersøgelser), men også på andre bestemmelser i den afledte ret, navnlig forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96 (artikel 8, stk. 1).

Retningslinjerne omhandler, ud over arten af oplysninger, der skal meddeles, definitionen af personer, der har ret til at blive informeret<sup>72</sup> og udøvelsen af kommunikationsretten, en afklaring af de kriterier, der skal lægges til grund ved en ikke obligatorisk meddelelse af

oplysninger, garantiene i tilknytning til meddelelsen, de retlige følger af kommunikationsakten og det ansvar der kan pådrages, samt de forskellige betingelser, hvorunder meddelelsen af oplysninger foregår, herunder for lukkede døre. Da disse retningslinjer er til internt brug, er anvendelsen af dem forbeholdt kontoret.

**Kommissionen mener**, at disse retningslinjer, der omfatter oprettelse af en kommunikationsenhed i kontoret, bør kunne bidrage til at skabe rammerne for meddelelsen af oplysninger, herunder til institutionerne, således at de kan varetage deres respektive opgaver.

*Henstilling nr. 17 (R.17)*

*Kommissionen henstiller, at der oprettes en kommunikationsenhed i kontoret, der skal forestå den daglige styring af kontorets kommunikationsindsats og bistå direktøren på grundlag af de af kontoret fastlagte retningslinjer.*

### 3.3.3. Aktindsigt

Reglerne om adgang til oplysninger vedrørende kontorets undersøgelser i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999 har et mere målrettet formål end formålet i den specifikke horisontale bestemmelse, der er indeholdt i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter<sup>73</sup>. Det er nødvendigt, at anvendelsen i praksis af disse forordninger, som har et forskelligt sigte, er sammenhængende, for så vidt angår resultatet. Det informationsniveau, institutionerne har adgang til på grundlag af forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999, må ikke fortolkes som værende lavere end på grundlag af forordning (EF) nr. 1049/2001. Nogle medlemmer af Europa-Parlamentet begærer hyppigt aktindsigt i dokumenter i tilknytning til OLAF's undersøgelser på grundlag af forordning (EF) nr. 1049/2001.

I denne forbindelse skal det erindres, at forordning (EF) nr. 1049/2001 finder fuld anvendelse på kontorets aktiviteter, herunder aktiviteter i tilknytning til undersøgelsesfunktionen, bl.a. ordningen for undtagelser fra aktindsigt. Denne forordning er vedtaget på grundlag af artikel 255 EF, som fastsætter princippet om (og grænserne for) en «ret til aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen» for «alle unionsborgere og alle fysiske og juridiske personer, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat». Undtagelserne i nævnte forordnings artikel 4 tager navnlig sigte på beskyttelsen af privatlivets fred og den enkeltes integritet samt beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision.

Ved Kommissionens afgørelse 2001/937/EF, EKSF, Euratom, af 5. december 2001 om ændring af dens forretningsorden<sup>74</sup> vedtog Kommissionen særlige bestemmelser om bl.a. proceduren for aktindsigt i kontorets dokumenter. Afgørelsen omhandler både behandlingen af oprindelige begæringer og af genfremsatte begæringer.

Når en begæring om aktindsigt vedrører et dokument i tilknytning til undersøgelsesfunktionen eller det operationelle samarbejde med medlemsstaterne, henhører behandlingen heraf under en direktør, der er udpeget hertil i kontoret, eller en tjenestemand, der er udpeget hertil, for så vidt angår en oprindelig begæring, og under kontorets direktør for så vidt angår en genfremsat begæring. Kontorets øvrige dokumenter er ikke omfattet af disse undtagelsesbestemmelser. I henhold til reglerne for delegering af beføjelser kræver en afgørelse, der træffes af kontorets direktør vedrørende en genfremsat begæring, samtykke fra Juridisk Tjeneste. I tilfælde af uenighed mellem Juridisk Tjeneste og kontorets direktør træffer Kommissionen afgørelse.



**Kommissionen mener**, at den ordning der er indført for kontoret, tager hensyn til det forhold, at kravet om Juridisk Tjenestes samtykke i forbindelse med en genfremsat begæring om aktindsigt i et dokument ikke kan fortolkes som et indgreb i kontorets operationelle uafhængighed, ud fra den betragtning at Juridisk Tjeneste skal repræsentere Kommissionen i forbindelse med en eventuel retssag mod institutionen. Efter Kommissionens opfattelse skal der findes en pragmatisk løsning i form af en aftale med Juridisk Tjeneste på kontorets indvending om, at denne tjeneste kun bør vurdere elementer, der berettiger en undtagelse fra princippet om aktindsigt i dokumenterne. En sådan aftale bør fastlægge rammerne for tjenestens adgang til operationelle dokumenter, som kontoret er i besiddelse af.

### 3.4. Kontrol af undersøgelsesfunktionen

Kontrollen af undersøgelsesfunktionen, der er en følge af kontorets blandede status, er af afgørende betydning og vedrører både interne og eksterne undersøgelser, der ledes af kontoret. Disse undersøgelser kan rent faktisk berøre de pågældende personers individuelle rettigheder. Det er således vigtigt, at der føres kontrol med de operationer, der gennemføres i forbindelse med en undersøgelse, og som skal opfylde flere forskellige krav, navnlig kravene om retmæssighed, gennemsigtighed og effektivitet, og en rimelig balance mellem disse.. Som garant for en effektiv juridisk og administrativ beskyttelse foregår den kontrol, der aktuelt udøves med kontorets aktiviteter, på forskellige niveauer.

#### 3.4.1. Administrativ kontrol

Den administrative kontrol foregår både inden for rammerne af den hierarkiske kontrol og af overvågningsudvalgets kontrol. En anden form for kontrol kan gennemføres ved indgivelse af klage til Den Europæiske Ombudsmand og via Revisionsrettens missioner.

- Hierarkisk kontrol

Denne kontrol udøves af kontorets operationelle ledelse og hører under direktørens ansvar i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, i afgørelsen af 28. april 1999. Afviklingen af undersøgelserne sker hovedsagelig på grundlag af artikel 5, 6 og 9 i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999, som tillægger kontorets direktør et ansvar i hver af undersøgelsens vigtige faser (indledning, gennemførelse, rapport ved afslutningen af en undersøgelse og opfølgning af undersøgelserne). Disse forordninger tillægger desuden kontorets direktør et særligt ansvar, for så vidt som han i henhold til artikel 8, stk. 3 og 4, påser, at kontorets ansatte overholder *«fællesskabsbestemmelserne og de nationale bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger»*, og at bestemmelserne i EF-traktatens artikel 286 og 287 og Euratom-traktatens artikel 194 anvendes. Materielle vanskeligheder i forbindelse med omfanget af de opgaver, der således er overdraget kontorets direktør<sup>75</sup>, har fået ham til for så vidt angår indledningen af undersøgelser<sup>76</sup> at lade sig bistå af det forretningsudvalg, der er oprettet i kontoret<sup>77</sup>, uden at dette dog berører hverken hans ansvar eller beslutningskapacitet. Kontorets direktør bistås af samme forretningsudvalg ved gennemførelsen af kontorets aktivitetsprogram som omhandlet i artikel 11, stk. 7, i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999.

Kontorets direktør bistås desuden i sin opgave med intern kontrol af de medarbejdere, der varetager funktionen retlig bistand og rådgivning. Denne kontrol vedrører især kontorets undersøgelsesarbejde, der skal være i overensstemmelse med principperne i charteret om grundlæggende rettigheder i Den Europæiske Union, den europæiske konvention om beskyttelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder, og de principper, der henvises til i 10. betragtning i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning

(Euratom) nr. 1074/1999, samt den beslutning, som de enkelte institutioner, organer, kontorer og agenturer træffer i henhold til nævnte forordninger (artikel 4, stk. 6). Kontoret organiserer sig på en måde, der kan optimere kontrollen med retmæssigheden af de foranstaltninger og akter, der henhører under undersøgelsesvirksomheden.

**Kommissionen går ind for**, at der fastlægges nærmere regler for anvendelsen af bestemmelserne om overholdelse af de grundlæggende rettigheder, enten i en beslutning truffet af kontorets direktør eller i en omarbejdet udgave af proceduremanualen<sup>78</sup> (se R.2). Et initiativ i denne retning vil bidrage til at løse de af overvågningsudvalget påpegede problemer.

- Overvågningsudvalgets kontrol

Denne kontrol vedrører grundlæggende kontorets uafhængighed og dets undersøgelsesmetoder. Der er tale om en efterfølgende administrativ kontrol. Ifølge artikel 11 i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999 «*styrker overvågningsudvalget kontorets uafhængighed ved hjælp af regelmæssig kontrol af udøvelsen af undersøgelsesfunktionen*» og, uden at gribe ind i de igangværende undersøgelses forløb «*afgiver det (...) udtalelser om kontorets virksomhed*». Det underrettes om de tilfælde, hvor det er nødvendigt at fremsende oplysninger til en medlemsstats retslige myndigheder, og det modtager hvert år programmet for kontorets aktiviteter (artikel 11, stk. 7). Overvågningsudvalget spiller en særlig rolle med hensyn til kontrollen med overholdelse af fristerne<sup>79</sup>, navnlig den frist på ni måneder, inden for hvilken en undersøgelse i henhold til forordningerne skal være afsluttet. Udvalget påser desuden, at bestemmelserne vedrørende fortrolighed og databeskyttelse anvendes korrekt (navnlig at artikel 286 og 287 EF og artikel 194 Euratom anvendes), i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 8, stk. 4, i forordningerne.

Hvad angår resultatet af overvågningsudvalgets kontrol og vurderingen af kontorets opfølgning heraf mener Kommissionen, at det påhviler udvalget at udtale sig herom. Som eksempel kan nævnes, at overvågningsudvalget (såvel som kontoret) har påpeget, at undersøgelserne ofte er afsluttet senere end den frist, der er fastsat i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999 («*undersøgelse, der har varetaget mere end ni måneder*»). Dette viser, at det er nødvendigt at afklare, fra hvilket tidspunkt eller med hvilken akt en undersøgelse er indledt.

Overvågningsudvalget har udtalt sig til fordel for oprettelsen af en instans i kontoret, der fungerer som et justitskontor med henblik på en bedre forvaltning af sager og hertil hørende sagsakter samt større gennemsigtighed i kontorets operationelle aktiviteter (identifikation af den proceduremæssige situation på et givet tidspunkt). Hermed bør kontorets ledelse bedre kunne udstikke retningslinjerne for den operationelle virksomhed i forhold til prioriteringerne, hvilket dels bør bidrage til at reducere antallet af sager, som er under vurdering, men ikke formelt indledt, dels styrke kontrollen med procedurernes forløb. **Kommissionen støtter** dette initiativ, hvis iværksættelse kontoret arbejder videre med<sup>80</sup>.

- Den Europæiske Ombudsmand

Denne fællesskabsinstans, som råder over beføjelser i medfør af artikel 195 EF, kan forelægges klager over kontorets aktiviteter, herunder udøvelsen af undersøgelsesfunktionen. Gennem behandlingen af de modtagne klager deltager også ombudsmanden i kontrollen med kontorets operationelle indsats for så vidt angår forsvarlig forvaltning<sup>81</sup>.

- Revisionsretten

Revisionsrettens mission består i, ud over at kontrollere forvaltningen af de budgetposter, for hvilke kontoret er anvisningsberettiget, at udøve ekstern kontrol af kontorets udøvelse af sin undersøgelsesfunktion for så vidt angår princippet om sund økonomisk forvaltning. Den har i denne forbindelse mulighed for at udarbejde en særberetning. Revisionsretten har i sin årsberetning om regnskabsåret 2000<sup>82</sup> fremsat bemærkninger om opfølgningen af særberetning nr. 8/98 om de tjenester i Kommissionen, der er ansvarlige for bekæmpelse af svig.

### 3.4.2. Politisk kontrol

Den generelle kontrol med aktiviteterne i tilknytning til bekæmpelsen af svig varetages af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen. Det er disse tre institutioner, der deltager i udpegningen af kontorets direktør, og som udnævner medlemmerne af overvågningsudvalget.

Europa-Parlamentet og Rådet modtager foruden Kommissionens årsberetning om beskyttelse af de finansielle interesser, der udarbejdes i medfør af artikel 280 EF, Revisionsrettens årsberetning og særberetninger, kontorets rapporter samt rapporterne fra overvågningsudvalget. Disse dokumenter er en vigtig informationskilde, der kan bidrage til at udstikke retningslinjerne for den svigbekæmpende politik og indsats.

Europa-Parlamentet udøver desuden, sammen med Rådet, i sin egenskab af budgetmyndighed kontrol i overensstemmelse med proceduren i artikel 276 EF, ifølge hvilken det efter henstilling fra Rådet meddeler Kommissionen decharge for gennemførelsen af budgettet.

Europa-Parlamentet, Rådet, Kommissionen og Revisionsretten informeres regelmæssigt om kontorets aktiviteter, bl.a. ved hjælp af de rapporter, kontorets direktør aflægger i henhold til artikel 12, stk. 3, tredje afsnit, i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999. Den parlamentariske kontrol udøves især inden for rammerne af artikel 197 EF (skriftlige og mundtlige spørgsmål til Kommissionen)<sup>83</sup>.

Parlamentets kontrol med kontoret udøves på de samme betingelser som den kontrol, der udøves af Kommissionen, som kontoret er administrativt tilknyttet.

Denne situation kan give anledning til konflikter, som kontoret vanskeligt kan løse, for så vidt som det bl.a. i forbindelse med meddelelsen af decharge og spørgsmål fra Parlamentet dels skal bistå Kommissionen med at opfylde sine forpligtelser over for Europa-Parlamentet, som ønsker at modtage faktuelle oplysninger som grundlag for udøvelsen af dets kontrol med den økonomiske forvaltning, dels skal holde sig inden for lovrammen, som for så vidt angår kontorets undersøgelser fastsætter restriktive bestemmelser på kommunikationsområdet. Også for Kommissionen kan situationen i forbindelse med igangværende undersøgelser være vanskelig at håndtere, for så vidt som den er forpligtet til at svare på Europa-Parlamentets spørgsmål, mens den som følge af kontorets uafhængighed generelt ikke er i besiddelse af de pågældende oplysninger og desuden skal iagttage princippet om fortrolighed i forbindelse med undersøgelserne.

**Kommissionen mener**, at disse vanskeligheder kan løses. Det er op til kontoret at fastlægge normerne for dets kommunikationsindsats i forhold til institutionerne. Det må være i stand til at sondre mellem de informationer, der kan videreformidles, og de informationer, der kan henføres til dets operationelle uafhængighed, og som er underlagt de kommunikationsbegrænsninger, der er fastsat i retsfor skrifterne vedrørende den operationelle

virksomhed. Kontoret kan i denne forbindelse også bygge på de retningslinjer, det har udarbejdet (se ovenfor punkt 3.3.2).

### 3.4.3. Domstolskontrol

Personer uden for institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne har på den ene side mulighed for at anlægge sag mod Kommissionen i medfør af artikel 230 EF. På den anden side har klageadgangen, som står til rådighed for enhver tjenestemand og anden ansat på betingelserne i artikel 90 i vedtægten, og muligheden for at anlægge sag om foreløbige forholdsregler ved Retten i Første Instans til formål at sikre prøvelse af lovligheden af bebyrdende retsakter og den fulde overholdelse af de grundlæggende personlige rettigheder. Artikel 14 i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999 præciserer, at denne ordning finder anvendelse i afventning af en ændring af vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i disse Fællesskaber. De igangværende forhandlinger om den nye forordning (vedtægt) bør resultere i en supplerende af bestemmelserne i forordningerne om bekæmpelse af svig, uden at disses rækkevidde berøres heraf. Der vil i det væsentlige være tale om i den nye vedtægt at indsætte de regler og nærmere vilkår, der er fastsat i den interinstitutionelle aftale af 25. maj 1999 og i standardafgørelsen.

De igangværende forhandlinger om den nye vedtægt samt de afgørelser, der er truffet af Fællesskabets retsinstanser, bør gøre det muligt at fjerne eventuelle tvetydigheder vedrørende kontorets indsats ved at afklare omfanget af de beføjelser, der er overdraget kontoret. I en kendelse afsagt af Retten i Første Instans<sup>84</sup> den 17. oktober 2002 fastslås det f.eks., at det er nødvendigt, at en sagsøger fremlægger bevis for, at der foreligger en akt, der omhandler ham med navns nævnelse, og som indeholder et klagepunkt imod ham.

Det skal desuden understreges, at selv om kontorets aktiviteter ikke kontrolleres direkte af nationale retsinstanser, skal resultaterne af arbejdet i marken til gengæld godkendes inden for rammerne af nationale procedurer, herunder domstolsprocedurer. De nationale retsinstanser skal således undersøge, om kontorets undersøgelsesrapporter er i overensstemmelse med de procedurer og garantier, der er fastsat i national ret og fællesskabsret.

○

Lovgiveren har indført beskyttelsesforanstaltninger, der er i god overensstemmelse med den administrative karakter af kontorets beføjelser. Det er imidlertid afgørende, at disse beføjelser, når de vedrører de individuelle rettigheder, udøves i fuld respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder (10. betragtning til forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999). Den stadige udvidelse af kontorets operationelle opgaver kræver ud over de eksisterende beskyttelsesforanstaltninger en styrkelse af ordningen i form af indførelsen af proceduremæssige retssikkerhedsgarantier i tilknytning til undersøgelsesvirksomheden. Bl.a. denne situation har fået Kommissionen til at overveje oprettelsen af et permanent retsorgan på fællesskabsplan, som kan udøve beføjelserne til at prøve kontorets akter og foranstaltninger, der berører de pågældende personers grundlæggende rettigheder.

Denne problematik indgår i den refleksion, som var grundlaget for den debat, Kommissionen lancerede i forbindelse med den offentlige høring (grønbogen) og arbejdet i konventet om Den Europæiske Unions fremtid med henblik på indsættelse af en bestemmelse om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed i traktatens konstitutionelle del<sup>85</sup> (se ovenfor R. 13, punkt 2.4, og nedenfor under "Perspektiver").

### **3.5. Politisk ansvar og relationen til overvågningsudvalget**

#### **3.5.1. Kommissionens politiske ansvar**

Kontorets uafhængighed for så vidt angår undersøgelsesfunktionen indebærer, at hverken Kommissionen eller det medlem af Kommissionen, der er ansvarlig for bekæmpelsen af svig, har beføjelse til at give instrukser vedrørende kontorets operationelle akter og opgaver. De har heller ikke adgang til oplysninger i tilknytning til igangværende undersøgelser.

Kommissionen har det generelle ansvar for den svigbekæmpende politik, som kontoret ved sin indsats bidrager til. Når kontoret deltager i fastlæggelsen af politik- og lovgivningsstrategien eller udarbejder initiativer på området, handler det som en regulær tjeneste under institutionen, og spørgsmålet om dennes ansvar volder ingen problemer. Hvad angår gennemførelsen af de operationelle aktiviteter hverken søger eller modtager kontoret instrukser. Undertiden skal Kommissionen imidlertid besvare anmodninger om oplysninger fra institutionerne eller medlemsstaterne (spørgsmål fra Parlamentet, spørgsmål i forbindelse med Europa-Parlamentets decharge, spørgsmål i forbindelse med kommissionsmedlemmers besøg i medlemsstaterne) vedrørende kontorets igangværende undersøgelser. På dette punkt påhviler det sidstnævnte, under hensyn til nødvendigheden af at institutionen lever op til sit ansvar på området, at sætte Kommissionen i stand til så vidt det overhovedet er muligt at besvare sådanne anmodninger om oplysninger. For at undgå enhver indgriben i igangværende undersøgelser støtter kontoret sig på forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999 samt retningslinjerne for kontorets kommunikationsindsats (se ovenfor 3.3.2).

I medfør af sit politiske ansvar kan Kommissionen, nærmere bestemt medlemmet med ansvar for sagsområdet bekæmpelse af svig, bidrage til fastlæggelsen af de overordnede retningslinjer for en operationel politik, således at kontoret bedre kan fastlægge sin strategi og sit aktivitetsprogram under hensyn til de vigtigste udfordringer for så vidt angår beskyttelsen af fællesskabsinteresserne. Kommissionen spiller rent faktisk en betydelig politisk rolle i fastlæggelsen af politikken for bekæmpelse af svig. Den kan henstille til kontoret at betragte en bestemt sektor som et prioriteret operationelt indsatsområde. Den kan også som alle andre institutioner, organer, kontorer og agenturer anmode kontoret om at foretage en undersøgelse på grundlag af de relevante oplysninger, den måtte være i besiddelse af. At Kommissionen således står for udformningen af de overordnede linjer i den svigbekæmpende politik, berører ikke kontorets uafhængighed, ligeså lidt som det anfægter dets beføjelse til at træffe afgørelse om, hvorvidt der skal indledes en undersøgelse eller ej. Dette politiske ansvar skal ses i lyset af den rolle, Kommissionen er tildelt ved traktaten, navnlig i medfør af artikel 280 EF (beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser) sammenholdt med artikel 274 EF (gennemførelse af budgettet), og dens rolle som garant for Fællesskabets almene interesse (se ovenfor punkt 2.1).

Endvidere er Kommissionen ligesom de øvrige institutioner i stand til at varetage det generelle tilsyn med kontorets aktiviteter ved bl.a. at bygge på overvågningsudvalgets vurderinger i dets årsrapporter og udtalelser. På baggrund af dette generelle tilsyn kan den vurdere relevansen af kontorets aktiviteter for målsætningen om beskyttelse af de finansielle interesser og bekæmpelse af svig.

#### **3.5.2. Relationen til overvågningsudvalget**

OLAF-Overvågningsudvalget er garant for kontorets uafhængighed ved udøvelsen af undersøgelsesfunktionen. Udvalget er administrativt tilknyttet Kommissionen og består af uafhængige eksterne personligheder. Overvågningsudvalget udøver sit ansvar for kontrol af

den operationelle aktivitet i overensstemmelse med de af lovgiveren fastsatte bestemmelser (se ovenfor punkt 3.4.1). Det har desuden til opgave at bistå kontorets direktør ved udøvelsen af dennes hverv. Det kan afgive udtalelser, bl.a. om kontorets budget, det deltager i udarbejdelsen af listen over kandidater til posten som direktør for kontoret, og det høres i givet fald, før Kommissionen pålægger kontorets direktør en disciplinær sanktion.

Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen er garanter for overvågningsudvalgets eksistens og for dets funktionsmåde. Hver af disse institutioner deltager i udnævnelsen af overvågningsudvalgets medlemmer.

I medfør af sit ansvar har overvågningsudvalget understreget nødvendigheden af at videreudvikle kontorets organisatoriske autonomi. Kommissionen påskønner dette bidrag, der tilsigter at finde frem til praktiske løsninger på håndteringen af kontorets blandede status, og Kommissionen agter at fortsætte dialogen med udvalget. Det skal dog siges, at den kan se sig nødsaget til at følge andre retningslinjer under forfølgelse af det samme mål, nemlig at sikre effektiviteten af kontorets indsats og respekten for undersøgelsesfunktionens uafhængighed.

På det organisatoriske plan er der opstået visse problemer, som skyldes det forhold, at selv om overvågningsudvalget udøver sin virksomhed i fuld uafhængighed, varetages dets sekretariatsopgaver af kontoret (artikel 11, stk. 6, i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999). Ud over de institutionelle aspekter drejer disse problemer sig desuden om gennemførelsen af driftsbevillinger og om arbejdsstedet for overvågningsudvalgets sekretariat. Kommissionen og overvågningsudvalget bør kunne løse disse problemer i en konstruktiv og pragmatisk ånd og under fuld respekt for retsteksterne.

\*

## **PERSPEKTIVER**

Evalueringen af gennemførelsen af reformens målsætninger på grundlag af undersøgelsen af de opgaver, der er overdraget kontoret, bygger på en status over den samlede vurdering af OLAF's virksomhed. Selv om evalueringen omhandler en relativt kort periode i betragtning af overgangsperiodens varighed, har det alligevel været muligt at indkredse fordele og problemer, hvis virkninger er blevet vurderet i deres rette perspektiv som led i en samlet evaluering. På dette grundlag har Kommissionen været i stand til at fremsætte en række henstillinger.

Henstillingerne i denne rapport har status af forslag, der tager sigte på at optimere kontorets arbejde. Nogle af forslagene vedrører forbedringer af den afledte ret. Andre vedrører kontorets praksis og samarbejdet mellem kontoret og forskellige partnere, herunder på nationalt plan. Serviceplatformen vil kunne bidrage til at styrke det indbyrdes samarbejde vedrørende bekæmpelsen af svig mellem de kompetente nationale myndigheder og mellem disse og kontoret.

Ud over den igangværende proces med at virkeliggøre reformens målsætninger og de positive aspekter, der er forbundet hermed, skal det understreges, at de konstaterede vanskeligheder ikke må undervurderes. De vedrører hovedsagelig spørgsmålet om Kommissionens politiske og juridiske ansvar i forhold til kontoret og dets operationelle virksomhed, sammenholdt med kontorets operationelle uafhængighed ved udøvelsen af denne virksomhed, samt de skøn, der skal foretages i forbindelse med dets budget og personalepolitik. De vedrører ligeledes opfattelsen af, at der kan være risiko for indgreb i kontorets uafhængighed, hvilket bygger på en formodning om Kommissionens indblanding i kontorets interne undersøgelsesvirksomhed.

En sådan risiko er dog mere spekulativ end reel. Det er således meget sigende, at kontorets direktør i forordet til kontorets aktivitetsrapport for året, der afsluttedes i juni 2002, bemærker, at «Kommissionen uden vaklen har respekteret» kontorets operative uafhængighed. En del af de konstaterende vanskeligheder skyldes også den omgående iværksættelse af reformen, overgangsperiodens varighed og den nødvendige omfordeling af kontorets personale. Udviklingen i den operationelle virksomheds omfang, især hvad angår interne undersøgelser, har ligeledes kunnet bidrage til at øge vanskelighederne.

Disse vanskeligheder er med regelmæssige mellemrum blevet påpeget, bl.a. i forbindelse med samrådet mellem institutionerne og overvågningsudvalget. Som det fremgår af de verserende retstvister, har andre institutioner, organer, kontorer og organer også givet udtryk for tvivl med hensyn til kontorets status og dets beføjelser. I betragtning af undersøgelsesernes art vil der altid kunne opstå problemer mellem kontoret og institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne. Kommissionen mener, at forbedringen af kontorets performans, bl.a. via oprettelse af et justitskontor, udarbejdelse af et sæt administrative regler, standardiseret anvendelse af informationsprocedurerne i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999, styrkelse af stringensen i overvågningsudvalgets arbejdsmetoder og rolle samt videreudvikling af efterretningsfunktionen, vil styrke kontoret i forbindelse med varetagelsen af dets operationelle opgaver.

På baggrund af de konstaterede vanskeligheder er der nogle, der har draget den konklusion, at løsningen ville bestå i en eksternalisering. Denne løsning, som Kommissionen foreslog i 1998, men som lovgiveren ikke tog til følge, er stadig omgærdet af usikkerhedsmomenter af politisk, institutionel og juridisk karakter. Allerede på daværende tidspunkt afspejlede reformen vedrørende bekæmpelse af svig fra 1999 grænserne i EF-traktaten og de praktiske vanskeligheder, for så vidt angår oprettelse af en retsforfølgende instans på fællesskabsplan. Siden 1999 har der ikke vist sig nye tegn i denne retning, og det må derfor stadig i dag, ved uændrede institutionelle retsregler, anses for at være for tidligt at vælge løsningen med eksternalisering.

### ***KONSOLIDERING AF REFORMEN***

I forbindelse med denne evaluering er det vigtigt ikke at stille sig tilfreds med en fragmenteret evaluering af de enkelte problemer. De ovenfor beskrevne vanskeligheder skal evalueres på baggrund af en samlet status over den ordning, der blev indført i 1999.

Flere faktorer peger i retning af en konsolidering af ordningen fra 1999. Indførelsen af en ordning med differentiering af opgaverne inden for samme struktur giver mulighed for stordriftsfordele sammenlignet med en situation, hvor arbejdsgangene er adskilte, hvilket ville være resultatet af en eksternalisering af kontoret. Valget af kontorets status og opretholdelsen af synergi mellem de operationelle opgaver og institutionens generelle opgaver, herunder fastlæggelsen af en svigbekæmpende politik og udarbejdelse af lovgivning, skyldtes netop, blev netop vedtaget på grund af det beskrevne miljø. Strategien fra juni 2000, der blev fastlagt af den nye Kommission, bekræftede denne fremgangsmåde på længere sigt (2001-2005). Under disse omstændigheder ville det være for tidligt at ændre strategien, hvilket ville medføre yderligere omkostninger og dermed risikere at svække systemet.

På baggrund af den samlede evaluering af kontorets aktiviteter efter tre år kan det endvidere konstateres, at de vanskeligheder, der har vist sig i løbet af denne overgangsperiode, ser ud til at være ved at blive afhjulpet. Der er således løbende fundet pragmatiske løsninger på problemerne, efterhånden som de opstod. Byrden i forbindelse med arven fra den tidligere enhed for bedrageribekæmpelse er nu lettet væsentligt. Kontorets ledelse viderefører

iværksættelsen af de nye strukturer og de operationelle retningslinjer, der er fastlagt i forbindelse med den nye (strategiske og operationelle) efterretningsfunktion, og skaffer kontoret de midler, der er nødvendige, for at det kan organisere sig med henblik på en bedre målretning af sine interventioner i marken og yde støtte inden for rammerne af en serviceplatform.

Kommissionen har til stadighed på Europa-Parlamentets tilskyndelse og med Rådets støtte fulgt en pragmatisk fremgangsmåde dels ved at bygge på den aktive deltagelse fra sin tjeneste til bekæmpelse af svig, der i marken handler inden for rammerne af et tæt partnerskab med de nationale myndigheder med ansvar for bekæmpelsen af økonomisk og finansiell kriminalitet, dels ved at styrke kompatibiliteten af medlemsstaternes lovgivningsmæssige og operationelle instrumenter. Denne fremgangsmåde, der blev konsolideret i juni 2000 med den nye samlede strategi for bekæmpelse af svig, lægger stor vægt på operationelt samarbejde, styrkelse af den strafferetlige dimension samt kontorets interinstitutionelle mission.

Det er interessant at bemærke, at de sager, der er anlagt ved Retten i Første Instans og Domstolen, ikke for indeværende har givet anledning til afgørelser eller konklusioner, der modsiger reformens relevans. Det fremgår klart af disse retsinstansers første analyse, at mens kontoret fortsat er en regulær tjeneste under Kommissionen for så vidt angår varetagelsen af de traditionelle administrative opgaver, udøver det til gengæld sin særlige operationelle mission under fuld uafhængighed, samtidig med at det fortsat er integreret i institutionens administrative og budgetmæssige struktur. Generaladvokatens forslag til afgørelse er i denne forbindelse meget sigende<sup>86</sup>.

For at fremme et dynamisk samarbejde om bekæmpelsen af svig under hensyn til de mange forskellige nationale, fællesskabs- og internationale bestemmelser er det af afgørende betydning at råde over den tværfaglige ekspertise og de retsinstrumenter, som Kommissionen allerede råder over. Kombinationen af midlerne gør det muligt at sikre komplementaritet i reaktionen på differentierede situationer i marken (medlemsstaternes og kontorets undersøgelser), herunder i forhold til den kontrolvirksomhed, der udøves af Kommissionens andre tjenester. Det er vigtigt at fastholde og fremme den samlede tilgang<sup>87</sup>, som Kommissionen har forfægtet siden 1994. Kontorets synlighed og specialisering inden for bekæmpelse af økonomisk og finansiell kriminalitet styrker denne tilgang. I endnu højere grad end på nationalt plan er en koncentration af midlerne nødvendig på fællesskabsplan for at få større udbytte af indsatsen og anvendelsen af ressourcerne. Med kontorets indplacering i Kommissionen har det mulighed for - for så vidt angår midler - at nå den kritiske masse og den størrelseseffekt, der øger effektiviteten og synligheden af Fællesskabets indsats på europæisk og internationalt plan.

I den nuværende situation er konsolideringen af kontoret derfor et prioriteret mål. Arbejdet vedrørende corpus juris<sup>88</sup> og opfølgningen heraf, udarbejdelsen af grønbogen om beskyttelse af de finansielle interesser og Kommissionens forslag om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed er gode eksempler på den synergi, der kan skabes ved skabt ved, at aktiviteterne vedrørende arbejdet i marken, udarbejdelsen og forhandlingen af Kommissionens initiativer, ligger så tæt på hinanden. De interne foranstaltninger med henblik på gennemførelsen af reformen, bl.a. på lovgivningsområdet, samt bidragene til konventet om Den Europæiske Unions fremtid udmønter de fordele, der for institutionen er forbundet med kapitaliseringen af disse synergier.

Kommissionen ønsker at være fortrop i en effektiv bekæmpelse af alle former for kriminalitet, der skader fællesskabsarven. På indeværende tidspunkt mener den, at det er for tidligt at tage udviklingen af reformen fra 1999 op til en gennemgribende revision. I lighed med



Revisionsretten og overvågningsudvalget går den ind for at styrke den nuværende struktur og de eksisterende retsinstrumenter. Konsolideringen af kontoret må ske over tid; en periode med institutionel stabilitet er nødvendig. Det er på denne baggrund, ånden i henstillingerne i denne evaluering skal ses.

Kontoret udvikling vil kunne få et skub fremad, hvis der på fællesskab oprettes et centraliseret direktorat for efterforskning og retsforfølgning under en retsmyndigheds ansvar, med andre ord en europæisk anklagemyndighed.

### ***HEN IMOD OPRETTELSE AF EN EUROPÆISK ANKLAGEMYNDIGHED***

Allerede i Revisionsrettens særberetning nr. 8/98 konstateredes det, at UCLAF «skal udføre administrative opgaver (...) men har, uden støtte fra en uafhængig europæisk retsmyndighed med beføjelser til at igangsætte og lede efterforskninger og i givet fald indlede retssager, også ansvar for retlige efterforskninger». De begrænsninger, der ligger i, at de undersøgelsesbeføjelser, der er tillagt fællesskabsplanet, er af administrativ art, har nu kunnet vurderes i deres rette perspektiv, for så vidt angår bekæmpelsen af grove og grænseoverskridende former for økonomisk og finansiel kriminalitet, der ofte er godt organiseret. På samme måde forholder det sig med de eksisterende lakuner i det retlige samarbejde med medlemsstaterne og manglen på en ensartet definition af, hvad der udgør strafbare forhold i forbindelse med bekæmpelsen af kriminalitet mod Europa.

Nye løsninger viser sig at være nødvendige for at styrke den institutionelle ramme med henblik på strafferetlig beskyttelse af fællesskabsinteresserne i forbindelse med revisionen af traktaterne (konventet, regeringskonference). Det haster med at gå gennemført sådanne løsninger på baggrund af udvidelsen af EU. Siden regeringskonferencen i Nice har Kommissionen foreslået, at EF-traktaten ændres, således at det bliver muligt at oprette en europæisk anklagemyndighed med den opgave at efterspore og retsforfølge gerningsmænd og medskyldige i overtrædelser, som skader Fællesskabets finansielle interesser, og i forbindelse med sådanne overtrædelser fungere som anklager ved medlemsstaternes kompetente domstole<sup>89</sup>. Den genfremsatte sit forslag i meddelelsen om institutionsopbygningen af 4. december 2002<sup>90</sup>. I denne forbindelse skal det erindres, at Kommissionen med grønbogen, der blev offentliggjort i december 2001, lancerede en omfattende offentlig høring om en europæisk anklagemyndigheds virke. På grundlag af de modtagne svar og debatten i forbindelse med denne grønbog vedtog Kommissionen den 19. marts 2003 en rapport om opfølgning af grønbogen, hvori nødvendigheden af at oprette en europæisk anklagemyndighed atter understreges.

For at sikre den institutionelle og demokratiske legitimitet må der indsættes bestemmelser om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed i forfatningstraktaten, og også myndighedens materielle beføjelser bør fastlægges i traktaten. Statut og procesregler for anklagerens virksomhed kan efterfølgende fastlægges i den afledte ret. Den nødvendige, højt prioriterede reform må ikke henlægges til en ubestemt fremtid, da det i så fald vil være nødvendigt at ratificere princippet herom endnu en gang inden for rammerne af den udvidede Union. I forbindelse med en sådan reform får institutionerne lejlighed til at se nærmere på spørgsmålet om forholdet mellem kontoret og en europæisk anklagemyndighed. I den forbindelse må også fastlæggelsen af kontorets status præciseres såvel som samordningen med navnlig Europol, hvor der i så fald vil være mulighed for enhver form for tilnærmelse. Også komplementariteten af og konvergensen mellem Eurojusts og den europæiske anklagemyndigheds respektive opgaver bør tale til fordel for en tilnærmelse af disse to organer.

Dette vil igen rejse spørgsmålet om eksternalisering af et kontor, som kan udvikle sig til en retshjælpsfunktion for så vidt angår både interne og eksterne undersøgelser.

Der er i dag mulighed for at udforme en samlet strategi, der gør det muligt at undgå overlappning af organer, som alt for ofte medfører tilsvarende kompetenceoverlappning, sammenblanding af kompetenceområder og i nogle tilfælde uregelmæssigheder. Derfor mener Kommissionen, at den i forbindelse med denne evaluering må benytte lejligheden til at understrege nødvendigheden af at styrke kontoret og de retsinstrumenter, Fællesskabet råder over, og til at minde dets institutionelle partnere og medlemsstaterne om nødvendigheden af i fællesskab at gå fremad, uden de store omvæltninger, men også uden vaklen med hensyn til målene for og midlerne til at forbedre bekæmpelsen af de former for økonomisk og finansiell kriminalitet, der er rettet mod Europa.

\*

## **SAMLET OVERSIGT OVER HENSTILLINGERNE**

### **BILAG I**

R.1 Kommissionen opfordrer alle institutioner, organer, kontorer og agenturer til snarest at tiltræde den interinstitutionelle aftale af 25. maj 1999, som er indgået af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen. Kommissionen opfordrer institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne til at vedtage en intern afgørelse i overensstemmelse med standardafgørelsen i bilaget til den interinstitutionelle aftale.

R.2 Kommissionen henstiller, at kontoret i sin proceduremanual indfører et sæt administrative regler, der fastlægger de nærmere vilkår for iværksættelse af handlinger og foranstaltninger i forbindelse med interne/eksterne undersøgelser.

R.3 Kommissionen vil fremsætte forslag til initiativer i overensstemmelse med dens samlede strategi for bekæmpelse af svig og dens arbejdsprogram med henblik på at:

- udvide ordningen for samarbejde/bistand til områderne tværnational moms, hvidvaskning og i givet fald til andre områder, herunder fællesskabsplanets mulighed for at anmode medlemsstaternes forebyggelses- og efterforskningsenheder om at fremskynde undersøgelser af svig
- styrke beføjelserne til at foretage undersøgelser af svig på fællesskabsplan (forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96) på området direkte udgifter.

R.4 Kommissionen henstiller, at kontoret foretager en sammenlignende undersøgelse vedrørende afvisningen af kontrol med henblik på at sætte institutionen i stand til i givet fald at tage et initiativ på dette område.

R.5 Kommissionen henstiller, at kontoret arbejder videre med oprettelsen og udviklingen af den strategiske og operationelle efterretningsfunktion i overensstemmelse med den samlede strategi for 2000/2005.

Den anbefaler endvidere, at kontoret undersøger muligheden for at udvide de aftalememoranda, der er indgået med visse nationale myndigheder, til andre kompetente nationale myndigheder.

R.6 Med henblik på at øge effektiviteten af funktionen juridisk rådgivning/bistand og retslig opfølgning opfordrer Kommissionen:

- medlemsstaterne til at ratificere den anden protokol til konventionen om beskyttelse af de finansielle interesser
- Rådet til at vedtage forslaget til direktiv om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser.

Kommissionen vil fremlægge forslag til et initiativ med henblik på at indføre en bestemmelse om, at medlemsstaterne underretter fællesskabsplanen om opfølgningen af kontorets undersøgelser.

Den henstiller, at kontoret udarbejder en vejledning i god praksis som foreslået i den af institutionen fastlagte samlede strategi.

R.7 Kommissionen henstiller, at kontoret, for bedre at kunne målrette sin operationelle indsats, og i overensstemmelse med handlingsplanen for 2001-2003 udarbejder og iværksætter mellemtjenstlige aftaleprotokoller, der fastlægger de praktiske betingelser for samarbejdet mellem kontoret og Kommissionens øvrige tjenestegrene, navnlig med dem, der forvalter fællesskabsmidlerne.

R.8 Kommissionen henstiller, at der indgås et aftalememorandum med henblik på at gøre den praktiske fordeling af opgaverne mellem kontoret og disciplinærinstanser mere gennemsigtig.

R.9 Kommissionen henstiller, at kontoret undersøger relevansen af at udvide aftalememorandaene til de andre institutioner, organer, kontorer og agenturer.

R.10 Kommissionen henstiller, at forhandlingerne om internationale aftaler om gensidig administrativ bistand på toldområdet fortsættes med henblik på bl.a. at styrke informationsudvekslingen og samarbejdet mellem fællesskabsplanen og tredjelandemyndigheder.

Kommissionen henstiller ligeledes, at der indsættes bestemmelser om bekæmpelse af falskmøntneri i informationsudvekslingen mellem fællesskabsplanen og tredjelandemyndigheder, navnlig i samarbejds-, associerings- og førtiltrædelsesaftaler med disse.

Kommissionen henstiller endvidere, at kontoret undersøger muligheden for at udvide de aftalememoranda, der er indgået med myndighederne i visse tredjelande, til andre tredjelandemyndigheder.

R.11 Kommissionen henstiller, at kontoret fastlægger sit aktivitetsprogram under hensyntagen til institutionernes retningslinjer for og bidrag på området svigbekæmpende indsats og på basis af den strategiske og operationelle efterretningsfunktion.

R.12 Kommissionen vil undersøge muligheden for at tage initiativer med henblik på om fornødent - i lighed med ordningerne inden for den fælles landbrugspolitik - at indføre administrative fællesskabs sanktioner på andre områder og at gøre sanktionerne på toldområdet ensartede.

R.13 Kommissionen opfordrer konventet om Den Europæiske Unions fremtid til, med henblik på at øge effektiviteten af strafferetlig forfølgning, at tage hensyn til dens forslag om indsættelse af en bestemmelse om indførelse af en europæisk anklagemyndighed i traktatens konstitutionelle del, hvilket bl.a. vil bidrage til overholdelsen af de juridiske garantier og sikre kontrol med kontorets operationelle aktiviteter.

R.14 Kommissionen henstiller, i overensstemmelse med sin samlede strategi for bekæmpelse af svig og sit arbejdsprogram, at samarbejdet med alle de nationale myndigheder, der er ansvarlige for bekæmpelsen af svig og andre ulovlig aktiviteter, udbygges (tværfaglig serviceplatform).

De vil fremsætte forslag om opdatering af afgørelsen om nedsættelse af det rådgivende udvalg for bekæmpelse af svig med henblik på at udbygge den retlige dimension og det direkte samarbejde med politi- og retsmyndighederne.

R.15 Kommissionen henstiller, at kontoret, under fuld overholdelse af vedtægten og under hensyn til gennemsigtigheden, internt og efter behov fastlægger særlige personalepolitiske regler.

R.16 Kommissionen henstiller, at kontoret indfører fremgangsmåder, der tager sigte på overholdelse og en standardiseret anvendelse af procedurerne for underretning af de kompetente nationale myndigheder, institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne og for underretningen af de involverede personer.

R. 17 Kommissionen henstiller, at der oprettes en kommunikationsenhed i kontoret, der skal forestå den daglige styring af kontorets kommunikationsindsats og bistå direktøren på grundlag af de af kontoret fastlagte retningslinjer.

## BILAG II

<i>Henstillinger</i>	<i>Gennemførelse</i>
<b>1. Interne regler og procedurer</b>	
Videreudvikling af funktionen strategisk og operationel efterretning (R.5)	OLAF
Godt samarbejde mellem kontoret og Kommissionens tjenestegrene (R.7)	Aftaleprotokoller; OLAF/tjenestegrene
Specifikke regler for kontorets personale (R.15)	Udarbejdes om nødvendigt (OLAF)
Kommunikationsenhed i kontoret (R.17)	OLAF
<b>2. Anvendelse af OLAF-retsfor skrifterne (navnlig forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999) : forbedringer</b>	
Tilslutning til den interinstitutionelle aftale af 25. maj 1999 og vedtagelse af kompatible, interne beslutninger (R.1)	Berørte institutioner, organer, kontorer og agenturer
Procedurer for informering vedrørende undersøgelser (R.16) og et sæt administrative regler (R.2)	Proceduremanual (OLAF)
Undersøgelses- og prioriteringspolitik (R.11)	Kontorets aktivitetsprogram (artikel 11 i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999) ; OLAF
Problemer med hensyn til afvisning af kontrol (forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96); sammenlignende undersøgelse (R.4)	OLAF
Styrkelse af funktionen juridisk bistand og retslig opfølgning: vedtagelse af direktivet om strafferetlig beskyttelse af de finansielle interesser og ratificering af den anden protokol til konventionen om beskyttelse af de finansielle interesser ; vejledning i god praksis ; anerkendelse af kontorets ansatte (R.6)	Udvikles af OLAF som daglig praksis; Rådet og medlemsstaterne; OLAF
Medlemsstaternes forpligtelse til at underrette kontoret om opfølgningen af undersøgelserne (R.6)	Indførelse af en supplerende bestemmelse i artikel 9, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999 ; Kommissionen (initiativ)
<b>3. Andre tilpasninger (lovgivning/aftaler)</b>	
Lovgivningsinitiativer : kontrol og inspektion på stedet for så vidt angår eksterne undersøgelser på området direkte udgifter; samarbejde/bistand, navnlig hvad angår moms og hvidvaskning, herunder muligheden for at anmode medlemsstaterne om at fremskynde undersøgelserne ; administrative sanktioner (R.3 og R.12)	Kommissionen (se arbejdsprogram for 2003)
Opdatering af afgørelse 94/140/EF om nedsættelse af det rådgivende udvalg for bekæmpelse af svig (R.14)	Selvstændig retsakt/Kommissionen (se arbejdsprogram for 2003)
Samarbejde mellem kontoret og institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne, herunder afgrænsning af kontorets og disciplinærinstanternes respektive kompetenceområder (R.9 og 8) og samarbejde med de nationale myndigheder (R.5 og 14)	Aftalememoranda ; OLAF/institutioner, organer, kontorer og agenturer samt OLAF/ nationale myndigheder
Mulighed for informationsudveksling og samarbejde med kompetente tredjelandemyndigheder (R.10)	Aftaler (Kommissionen) ; aftalememoranda OLAF/tredjelandemyndigheder
<b>4. Revision af traktaten</b>	
Indsættelse af en bestemmelse om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed (R.13)	Forfatningstraktat (konvent/regeringskonference)

<sup>1</sup> Det var således for at fremme udviklingen af en sammenhængende politik til bekæmpelse af svig, at Kommissionen oprettede UCLAF (Kommissionens rapport om intensivering af bekæmpelsen af svig til skade for fællesskabsbudgettet, KOM(1987) 572 endelig), hvis indsats skulle rettes mod mellemtjenstlig koordinering med henblik på at styrke retsinstrumenterne, intensivere samarbejdet med medlemsstaterne og øge effektiviteten af en intern organisation, der var opsplittet mellem forskellige generaldirektorater. Efter at Revisionsretten i 1992 i sin særberetning nr. 2/92 om revision af eksportrestitutions til udvalgte større eksportører inden for mejerisektoren (EFT C 101 af 22.4.1992) havde henstillet, at der «oprettes en uafhængig EF-enhed med henblik på særlige kontroller», præciseredes i en meddelelse fra Kommissionens formand om bekæmpelse af svig (SEK(1992) 2045 endelig) den bedrageribekæmpende enheds opgaver, hvorved de eksisterende koordineringsopgaver suppleredes med visse operationelle missioner i forbindelse med sager, der involverede flere finansielle instrumenter. I 1995 blev det samlede ansvar for hele arbejdet i forbindelse med bekæmpelse af svig overdraget til den bedrageribekæmpende enhed, som herefter var «ansvarlig for alle operationelle anliggender i forbindelse med bekæmpelse af svig og støtte hertil og varetog alle aktiviteter i tilknytning til bekæmpelsen af svig, i særdeleshed beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser, udformningen af initiativer til bekæmpelse af svig inden for alle områder, udviklingen af den nødvendige infrastruktur i forbindelse med bekæmpelse af svig, indsamling af oplysninger om tilfælde af svig og behandling af disse oplysninger (meddelelse fra Kommissionen - Bekæmpelse af svig, organisation under Kommissionen, SEK(1995) 249 endelig)». Lovgiveren nåede i 1995 frem til at udarbejde en horisontal lovgivningssokkel, der dels omfattede en definition af uregelmæssig adfærd (1. søjle), dels af begrebet svigagtig adfærd (3. søjle), idet sidstnævnte omfatter forskellige strafbare handlinger (se i EFT C 316 af 27.11.1995 præambelen til konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, hvori det konstateres, at «svig, der skader De Europæiske Fællesskabers indtægter og udgifter, i mange tilfælde ikke er begrænset til et enkelt land og ofte begås af kriminelle organisationer») og ligeledes i EFT L 292 af 15.11.1996, syvende betragtning til Rådets forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96, som ligeledes omfatter svig begået af organiserede net). Med udgangspunkt i den udvidede definition af svigbegrebet kunne Kommissionen på en sammenhængende måde fastlægge den bedrageribekæmpende enheds beføjelser, såvel på det operationelle plan som med hensyn til forberedelse af politiske og lovgivningsmæssige foranstaltninger. Enheden blev pr. 1. maj 1998 omdannet til en taskforce for bedrageribekæmpelse og dens rolle på området interne undersøgelser præciseret (meddelelser fra Kommissionens formand, Anita Gradin og Erkki Liikanen fra juli og december 1998, C(1998) 2049 et C(1998) 3232).

<sup>2</sup> Tre institutioner var repræsenteret i den politiske gruppe på højt niveau, der blev nedsat af det tyske rådsformandskab - Europa-Parlamentet (Budgetkontroludvalgets kontor), formandskabet for Økofin-Rådet og Kommissionen (kommissionsmedlemmerne Van Miert, Gradin og Monti).

<sup>3</sup> Se den første beretning fra Den Uafhængige Ekspertgruppe, som fastslog nødvendigheden af en revision af ordningen for bekæmpelse af svig (beretning af 15. marts 1999 om påstande om svig, fejl og forsømmelser og nepotisme i Europa-Kommissionen, efterfulgt af anden beretning af 10. september 1999 om reform af Kommissionen - Analyse af nuværende praksis og forslag til tackling af fejl og forsømmelser, uregelmæssigheder og svig).

<sup>4</sup> EFT C 222 af 22.9.1976.

<sup>5</sup> Se ligeledes 20. betragtning.

<sup>6</sup> PV(2002) 1551. Se ligeledes dokument SEK(2002)33/2.

<sup>7</sup> Kommissionens afgørelse af 28. april 1999, 1999/352/EF, EKSF, Euratom om oprettelse af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (EFT L 136 af 31.5.1999, s. 20), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 og Rådets forordning (Euratom) nr. 1074/1999 (EFT L 136 af 31.5.1999, s. 1 og 8), interinstitutionel aftale om de interne undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) (EFT L 136 af 31.5.1999, s. 15) og standardafgørelsen.

<sup>8</sup> For så vidt angår sektorlovgivningen kan der ikke inden for rammerne af denne evaluering foretages en udtømmende gennemgang af retsgrundlagene og kontorets interventionsmidler. Lovgivningen vedrørende beskyttelse, som ledsager de forskellige fællesskabspolitikker og -instrumenter, er således udarbejdet i takt med det europæiske projekts udvikling og er aldrig blevet samlet.

<sup>9</sup> Senest: KOM(2000) 718 endelig, KOM(2001) 255 endelig, KOM(2002) 348 endelig.

<sup>10</sup> Overvågningsudvalget: rapporter offentliggjort i EFT C 360 af 14.12.2000 for perioden juli 1999-juli 2000, i EFT C 365 af 20.12.2001 for perioden juli 2000-september 2001 og i EFT C 234 af 30.9.2002 for perioden september 2001-juli 2002. OLAF: rapporter af 23.5.2000 (perioden fra 1. juni 1999 til 31. maj 2000), 18.10.2001 (perioden fra 1. juni 2000 til 31. maj 2001) og 17.10.2002 (for året, der slutter i juni 2002), som vil blive suppleret med den næste rapport.

<sup>11</sup> Juridiske og politiske begrænsninger, forsinkelser i udnævnelsen af det ledende personale og blokering af ansættelser, ressourcekrævende forvaltning af igangværende sager, der var overtaget fra enheden for bedrageribekæmpelse, forsinkelser med indførelsen af en ny metode.

<sup>12</sup> Kommissionens meddelelse om en samlet strategisk tilgang til bekæmpelse af svig og beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser fra juni 2000. KOM(2000) 358 endelig. Se også handlingsplan for 2001-2003. KOM(2001) 254 endelig.

<sup>13</sup> Kommissionens meddelelse om forbedring af bekæmpelsen af inkompetence, finansielle uregelmæssigheder, svig og korruption. SEK(97) 2198. Revisionsrettens særberetning om de tjenester i Kommissionen, der er ansvarlige for bekæmpelse af svig, navnlig Direktoratet for Koordinering af Bedrageribekæmpelse (UCLAF). EFT C 230 af 22.7.1998.

<sup>14</sup> En interinstitutionel aftale har i sin egenskab af en akt, som i fællesskabsretten henhører under praksis, til formål at fastlægge rammerne for et pragmatisk samarbejde inden for de respektive kompetenceområder mellem to eller flere institutioner. Denne praksis udgør et procedurearrangement af aftalemæssig karakter, som præciserer de gensidige forpligtelser til loyalt samarbejde og gensidig tillid mellem de berørte institutioner. I det foreliggende tilfælde er den udtryk for viljen til at råde over et ledsageinstrument til reformen og til regulering af dens gennemførelse i afventning af indsættelsen af fyldestgørende bestemmelser i tjenestemandsvedtægten. På det praktiske plan bidrager den til en bedre

anvendelse af forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999. På det politiske plan formaliserer den de tre institutioners engagement og ønske om at udvide ordningen til de øvrige institutioner, organer, kontorer og agenturer. På det metodologiske plan udgør den en model for interinstitutionelt samarbejde og samråd. Endelig medvirker den til at lette forståelsen og skabe større gennemsigtighed.

<sup>15</sup> Rådets afgørelse 1999/394/EF, Euratom (EFT L 149 af 16. juni 1999, s. 36). Kommissionens afgørelse 1999/396/EF, EKSF, Euratom (EFT L 149 af 16. juni 1999, s. 57). Europa-Parlamentets beslutning af 18. november 1999 er indføjet i Europa-Parlamentets forordning (bilag XI).

<sup>16</sup> Sag T-17/00R og T-17/00. Der er iværksat appel for Domstolen af Førsteinstansrettens dom i denne sag.

<sup>17</sup> Dommens præmis 72 og 73.

<sup>18</sup> ECB's afgørelse 1999/726/EF af 7. oktober 1999 om bekæmpelse af svig (EFT L 291 af 13.11.1999, s. 36), EIB's direktionens afgørelse af 10 november 1999 om samarbejdet med OLAF. Sag C-11/00 og C-15/00.

<sup>19</sup> I henhold til dette stykke underrettes institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne, «*når kontorets ansatte foretager en undersøgelse af deres lokaler, og når de får adgang til dokumenter eller anmoder om oplysninger, som disse institutioner, organer, kontorer og agenturer er i besiddelse af*».

<sup>20</sup> Artikel 2 omhandler direkte underretning af kontoret, såfremt en tjenestemand eller anden ansat i en institution, et organ, kontor eller agentur får «*kendskab til forhold, der lader formode, at der kunne foreligge tilfælde af svig, bestikkelse eller enhver anden form for ulovlig aktivitet (...), eller alvorlige forhold i forbindelse med udøvelsen af arbejdsmæssige aktiviteter (...)*». Se syvende betragtning til den interinstitutionelle aftale vedrørende ændring af vedtægten.

<sup>21</sup> KOM(2002) 213 endelig. Se særlig artikel 22 a i forslaget.

<sup>22</sup> Artikel 86.

<sup>23</sup> Rådets forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96 af 11. november 1996 om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder. EFT L 292 af 15.11.1996, s. 2. Anvisninger vedrørende Kommissionens tjenestegrenes anvendelse af forordningen fra oktober 1997.

<sup>24</sup> Se navnlig artikel 20 i denne forordning om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne. EFT L 82 af 22.3.1997, s. 1.

<sup>25</sup> Rådets forordning af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser. EFT L 312 af 23.12.1995, s. 1.

<sup>26</sup> Forordning (EF, Euratom) nr. 1150/2000, artikel 18 (EFT L 130 af 31.5.2000, s. 1), forordning (EF) nr. 1260/1999, artikel 38 (EFT L 161 af 26.6.1999, s. 1), Kommissionens forordning (EF) nr. 438/2001 (EFT L 63 af 3.3.2001, s.21) og nr. 448/2001 (EFT L 64 af 6.3.2001, s.13) om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EF) nr. 1260/1999, forordning (EØF) nr. 595/91, artikel 6 (EFT L 67 af 14.3.1991, s. 11, samt førnævnte forordning (EF) nr. 515/97, artikel 18.

<sup>27</sup> Et forslag til forordning om administrativ bistand og gensidig udveksling af oplysninger mellem Kommissionen og medlemsstaterne på områderne moms og hvidvaskning er under udarbejdelse. I øjeblikket undersøges relevansen af at udarbejde en forordning om anvendelsen af de forskellige administrative foranstaltninger på området direkte udgifter.

<sup>28</sup> Kommissionens lovgivnings- og arbejdsprogram for 2003. KOM (2002) 590 endelig/2.

<sup>29</sup> Kontrol og inspektion på stedet kan blandt andet vedrøre: forretningsbøger og -papirer, såsom fakturaer, udbudsbetingelser, lønsedler, daglige beregninger over det udførte arbejde, udskrifter af de økonomiske beslutningstageres konti, edb-oplysninger, produktions-, emballage- og forsendelsessystemer og -metoder, fysisk kontrol af varenes eller det udførte arbejdes art og mængde, stikprøveudtagning og -kontrol, resultaterne af finansierede arbejder og investeringer samt gennemførte investeringers anvendelse og bestemmelse, budgetter og regnskaber samt den finansielle og tekniske gennemførelse af projekter, hvortil der er ydet støtte.

<sup>30</sup> Navnlig de indirekte berørte økonomiske beslutningstagere. Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, SEK(2000) 844.

<sup>31</sup> Kravet om overholdelse af lovgivningen i den medlemsstat, der er berørt af en ekstern undersøgelse, er fastsat i artikel 9 i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999 og ligeledes i artikel 6, stk. 1, 3. afsnit, i forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96.

<sup>32</sup> Overvågningsudvalget har understreget behovet for at fastslå, i hvilken situation og under hvilken form kontorets aktivitet går forud for eller ledsager nationale undersøgelser (sikring af gennemsigtighed i forhold til de nationale partnere).

<sup>33</sup> Se Kommissionens årsberetninger for 1999, 2000 og 2001 og kontorets aktivitetsrapport for perioden 1. juni 2000- 31. maj 2001.

<sup>34</sup> Se bl.a. punkt 4.2 «Aktionsmidler og anvendelsesområde for fællesskabsindsatsen».

<sup>35</sup> EFT C 221 af 19.7.1997, s. 11.

<sup>36</sup> om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser. KOM(2001) 272 endelig.

<sup>37</sup> I henhold til denne artikel følger institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne de interne undersøgelser op med de skridt, som resultaterne måtte kræve, og underretter kontorets direktør, inden for en af denne anført frist.

<sup>38</sup> Kun konventionen og den første protokol trådte i kraft den 17. oktober 2002.

<sup>39</sup> KOM(2001) 272. Kommissionen har forelagt et ændret forslag af 16.10.2002. KOM(2002) 577 endelig.

<sup>40</sup> I aktion 59 i reformen af Kommissionen (KOM(2000) 200 endelig) er det anført, at rapportering af en sag til OLAF ikke fritager Kommissionens ledende personale for at træffe de nødvendige foranstaltninger.

<sup>41</sup> Kommissionens forordning (EF, Euratom) nr. 2342/2002 af 23. december 2002 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002. EFT L 357 af 31.12.2002, s. 1.

<sup>42</sup> Se sjette betragtning i standardafgørelsen i bilaget til den førnævnte interinstitutionelle aftale af 25. maj 1999, ifølge hvilken «disse undersøgelser bør gennemføres på ensartede betingelser i alle institutionerne (...) uden at overdragelsen af denne opgave til kontoret fratager institutionerne (...) deres ansvar».

<sup>43</sup> Kommissionens afgørelse af 19. februar 2002. C(2002) 540.

<sup>44</sup> Det skal desuden bemærkes, at medlemmerne af institutionerne ikke er omfattet af vedtægten og derfor ikke er undergivet disciplinærinstansernes kontrol. Det er for at tage højde for denne situation, at lovgiveren klart har fastslået kontorets kompetence.

<sup>45</sup> Offentliggjort i EFT L 248 af 16.9.2002, s. 1.

<sup>46</sup> Artikel 66, stk. 4, i finansforordningen.

<sup>47</sup> EFT C 362 af 18.12.2001, s. 1.

<sup>48</sup> EFT L 63 af 6.3.2002, s. 1.

<sup>49</sup> Hvori det anføres, at *Fællesskabet og medlemsstaterne har et delt ansvar for beskyttelsen af Fællesskabernes finansielle interesser, og at det skal i den forbindelse skal understreges, at EF-traktatens artikel 280 er det specifikke retsgrundlag for samarbejdet med de kompetente nationale myndigheder på dette områdes (...) og for at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge og bekæmpe svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Fællesskabets finansielle interesser (...). Det er inden for denne ramme, at der skal tilrettelægges et snævert, løbende samarbejde mellem på den ene side Det Europæiske Kontor til Bekæmpelse af Svig (OLAF) og de nationale retsforfølgende myndigheder og på den anden side mellem Kommissionen (OLAF) og Eurojust.* »

<sup>50</sup> Beskyttelsen af de finansielle interesser er forbundet med ansvaret for gennemførelsen af budgettet (artikel 274-276 EF), der påhviler institutionerne og navnlig Kommissionen i tæt sammenhæng med det i artikel 280 EF omhandlede delte ansvar.

<sup>51</sup> Se bl.a. sjette betragtning til afgørelse 1999/352/EF, EKSF, Euratom og femte betragtning til forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999.

<sup>52</sup> Artikel 2, stk. 1-7, og syvende betragtning til beslutning 1999/352/EF, EKSF, Euratom.

<sup>53</sup> Se ligeledes artikel 1, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999, ifølge hvilken kontoret *«bidrager til udformning og udvikling af metoder til bekæmpelse af svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Det Europæiske Fællesskabs finansielle interesser».*

<sup>54</sup> KOM(1994) 92 endelig og KOM(1998) 278 endelig. Denne strategi byggede på fire prioriterede aktionsområder (styrkelse af tilstedeværelsen i marken og støtte til den operationelle virksomhed, styrkelse af partnerskabet mellem Kommissionen og medlemsstaterne, herunder forbedring og udnyttelse af efterforskningsresultaterne, forbedring af EF-lovgivningsrammen og forbedring af de nationale lovgivningers kompatibilitet). Se også Kommissionens senere årsrapporter om beskyttelse af de finansielle interesser og bekæmpelse af svig, bl.a. for årene 1995-1997 (KOM(1996) 173 endelig, KOM(1997) 200 endelig, KOM(1998) 276 endelig).

<sup>55</sup> En samlet svigbekæmpende lovgivningspolitik, en ny operationel samarbejdskultur, en interinstitutionel indsats til forebyggelse og bekæmpelse af korruption, styrkelse af den retlige dimension.

<sup>56</sup> Kommissionens meddelelse om svigsikring af lovgivningen og kontraktforvaltningen. SEK(2001) 2029.

<sup>57</sup> Europa-Parlamentets beslutning af 10. oktober 2002 om Kommissionens fornævnte meddelelse om svigsikring. PE 323.627.

<sup>58</sup> Se navnlig Rådets forordning (EF) nr. 1338/2001 af 28. juni 2001 om fastlæggelse af de nødvendige foranstaltninger for at beskytte euroen mod falskmøntneri og nr. 1339/2001 om udvidelse af virkningerne til også at omfatte de medlemsstater, der ikke har indført euroen som fælles valuta (EFT L 181 af 4.7.2001), samt Rådets afgørelse 2001/923 EF af 17. december 2001 om et handlingsprogram for udveksling, bistand og uddannelse med henblik på beskyttelse af euroen mod falskmøntneri (Pericles-programmet) og Rådets afgørelse 2001/924/EF om udvidelse af virkningerne til også at omfatte de medlemsstater, der ikke har indført euroen som fælles valuta (EFT L 339 af 21.12.2001).

<sup>59</sup> Enheden af retsbedsmænd, der er direkte tilknyttet kontorets direktør, bidrager til at fremme samarbejdet med de nationale retsforfølgende myndigheder.

<sup>60</sup> Indlæg af Schreyer, indgivet af Barnier og Vitorino, om «En europæisk anklagemyndighed». WD 27, 25.11.2002.

<sup>61</sup> På grundlag af Kommissionens meddelelse af 13. december 2000 om inddrivelse af uretmæssigt udbetalte midler (SEK(2000) 2204) og af 3. december 2002 om forbedring af inddrivelsen af fællesskabsfordringer, der opstår i forbindelse med direkte og delt forvaltning af fællesskabsudgifter (KOM(2002) 671 endelig), har Kommissionen udpeget kontoret som ansvarlig tjeneste for iværksættelse af civile søgsmål (eller tilsvarende foranstaltninger i henhold til den pågældende nationale ret), når kontorets undersøgelser på området direkte udgifter resulterer i en retssag. Kommissionen vil i den forbindelse overdrage kontoret i dets egenskab af tjeneste under Kommissionen samme opgave med at indtræde som civil part, som varetages af Den Juridiske Tjeneste på de andre områder. Efter anmodning fra Kommissionens øvrige tjenester kan kontoret desuden, så vidt det ligger inden for dets muligheds grænse, yde støtte til at opspore tilsyneladende forsvundne skyldnere.

<sup>62</sup> Det ordregivende generaldirektorat, regnskabsføreren i Generaldirektoratet for Budgetter og Kommissionens Juridiske Tjeneste.

<sup>63</sup> OLAF Anti-Fraud Communicators Network.

<sup>64</sup> Kommissionens afgørelse 94/140/CE af 23. februar 1994 om nedsættelse af et rådgivende koordineringsudvalg for bekæmpelse af svig. EFT L 61 af 4.3.1994, s. 27.

<sup>65</sup> Deltagelsen er udvidet til fire repræsentanter pr. medlemsstat.

<sup>66</sup> Se især forordning (EF, Euratom) nr. 1150/2000 (egne indtægter), (EF) nr. 515/97 (gensidig bistand på told- og landbrugsområdet), (EØF) nr. 595/91, (EF) nr. 1469/95 og nr. 745/96 (EUGFL, Garantisektionen), (EF) nr. 1681/94 og nr. 1831/94 (strukturforanstaltninger) og (EØF) nr. 218/92 (indirekte skatter).

<sup>67</sup> Ud over harmoniseringen af den nedre grænse for pligten til at underrette Kommissionen om uregelmæssigheder. Denne grænse er 10 000 EUR for så vidt angår egne indtægter og 4 000 EUR for så vidt angår udgifter i forbindelse med EUGFL, Garantisektionen, og strukturforanstaltninger.

<sup>68</sup> Kommissionens forslag til forordning om oprettelse af et europæisk kontor for bekæmpelse af svig af 1. december 1998, KOM(1998) 717 endelig.



---

<sup>69</sup> Efter et indlæg i Europa-Parlamentet den 6. oktober 1998: «*jeg foretrækker at gøre undersøgelsesfunktionen ekstern, hvis man betvivler (...) Kommissionens indsats for bedrageribekæmpelse på grund af, at UCLAF befinder sig i vores struktur.*»

<sup>70</sup> Jf. artikel 5, stk. 1, i afgørelse 1999/352/EF, EKSF, Euratom, om oprettelse af kontoret og særlig 17. betragtning til forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999.

<sup>71</sup> I form af en bedre og mere gennemsigtig tilpasning af midlerne til Kommissionens aktiviteter i overensstemmelse med ABM-princippet (activity based management) og ABB-princippet (activity based budgeting) samt en bedre programmering af Kommissionens aktiviteter på grundlag af APS (årlig politikstrategi) og årlige forvaltningsplaner. Kommissionen er sig bevidst, at forhåndsfastlæggelsen af de politiske prioriteter og anvendelsen af ressourcerne ikke må ske på bekostning af kontorets manøvremargin. Den bedre forvaltning af de økonomiske ressourcer og generaldirektørernes forpligtelse til at afgive en erklæring i deres årlige aktivitetsrapport skal evalueres i lyset af kontorets særegne status. For så vidt angår den bedre personaleforvaltning ved hjælp af IRMS (Integrated Ressource Management System), sørger Kommissionen for at respektere kontorets uafhængighed.

<sup>72</sup> Sondring mellem oplysninger i tilknytning til de af kontorets aktiviteter, der har administrativ karakter, og oplysninger, der er relateret til strafferetlig efterforskning. Institutioner, der har ret til at blive informeret, og andre, herunder økonomiske beslutningstagere, der berøres af en ekstern undersøgelse, og personer, der er involveret i en intern undersøgelse.

<sup>73</sup> EFT L 145 af 31.5.2001, s. 43.

<sup>74</sup> EFT L 345 af 29.12.2001, s. 94.

<sup>75</sup> 2900 sager behandlet i kontorets sagsstyringssystem (Case Management System : CMS) pr. 30. juni 2002. Se punkt 1.3 (statistisk oversigt) i kontorets seneste rapport.

<sup>76</sup> Mens det udtrykkeligt er fastsat i forordningerne, at undersøgelserne indledes på grundlag af en beslutning truffet af kontorets direktør, er de mindre præcise med hensyn til afslutningen af undersøgelserne. Ved afslutningen af en undersøgelse udarbejdes en afsluttende rapport som omhandlet i artikel 9 i forordningerne «*under direktørens myndighed*». Proceduremanualen lader udtrykkeligt i sin oprindelige version afslutningen af undersøgelserne henhøre under kontorets direktørs ansvar (formmæssig overensstemmelse).

<sup>77</sup> Hvis medlemmer, foruden repræsentanter for undersøgelsesfunktionen og funktionen efterretning og operationel strategi, består af repræsentanter for funktionen juridisk rådgivning/bistand og retslig opfølgning.

<sup>78</sup> Første udgave i februar 2001. Kommissionen noterer sig kontorets ønske om som supplement til dens generelle proceduremanual at udarbejde en proceduremanual vedrørende gennemførelse af undersøgelser.

<sup>79</sup> Forpligtelsen til at gennemføre undersøgelserne uopholdeligt i en periode, som skal stå i et rimeligt forhold til sagens omstændigheder og kompleksitet, jf. artikel 6, stk.5, i forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999, er forbundet med pligten til at underrette overvågningsudvalget om grundene til, at det ikke har været muligt at afslutte en undersøgelse, der har varet mere end ni måneder, og om, hvilken frist der må forudses at være nødvendig, inden den afsluttes (artikel 11, stk. 7).

<sup>80</sup> Kontoret råder på indeværende tidspunkt over en database, CMS, som skal udbygges, især med en efterretnings- og en opfølgingsdel.

<sup>81</sup> Ombudsmanden har f.eks. anlagt en kritisk vurdering af, hvor langt udtalelser fra kontorets repræsentanter til medierne må gå i forhold til respekten for de grundlæggende rettigheder. Se ligeledes punkt 1.1.1.

<sup>82</sup> EFT C 359 af 15.12.2001.

<sup>83</sup> Se ligeledes artikel 194 EF om retten til at indgive andragender.

<sup>84</sup> Sag T-215/02 R.

<sup>85</sup> Grøn bog om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser og oprettelse af en europæisk anklagemyndighed. KOM(2001) 715 endelig. Se også overvågningsudvalget tredje rapport og overvågningsudvalgets udtalelse om grønbogen samt Theato-betænkningen af 27. marts 2003 (Europa-Parlamentet. A5.0048/2003).

<sup>86</sup> Især i sag C-11/00. I disse forslag til afgørelse hedder det, at «*OLAF ikke er en almindelig tjeneste i Kommissionen* » og at «*institutionelle og retslige arrangementer sikrer OLAF en høj grad af operationel uafhængighed, selv om kontoret indgår i Kommissionens administrative organisation og finansieres over Kommissionens budget* ».

<sup>87</sup> Denne samlede strategi synes at vinde indpas hos de nationale myndigheder, der arbejder med at forbedre de nationale systemer til bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet. Dette fremgår af interne debatter og visse omstruktureringer og koncentrationer af politi- og retsmyndighedernes midler.

<sup>88</sup> Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'UE (Corpus juris om strafferetlige bestemmelser til beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser). Ed. Economica 1997.

<sup>89</sup> KOM(2000) 608 endelig.

<sup>90</sup> KOM(2002) 728 endelig.