C/2025/4091

18.7.2025

OLAF-OVERVÅGNINGSUDVALGETS AKTIVITETSRAPPORT — 2024

(C/2025/4091)

Udvalgsmedlemmer

Angelo Maria Quaglini
Formand for OLAF's Overvågningsudvalg
Udvalgsmedlem siden 23. september 2022

Dommer ved den italienske revisionsret.

Dušan Sterle
Udvalgsmedlem siden 28. marts 2022

Ministerråd, udenrigs- og europaministeriet, Slovenien.
Tidligere direktør for Republikken Sloveniens kontor for budgetkontrol, finansministeriet, Slovenien

Marita Salgrāve
Udvalgsmedlem siden 23. september 2022

Leder, INTOSAI IDI, professionelle og relevante overordnede revisionsorganer.
Tidligere rådsmedlem og direktør for revision, den øverste nationale revisionsinstans, Letland.
Tidligere administrerende direktør for den centrale finansierings- og kontraktenhed, finansministeriet, Letland.

Teresa Anjinho
Udvalgsmedlem fra 23. september 2022 til 7. februar 2025

Tidligere viceombudsmand og uafhængig menneskerettighedsekspert, Portugal.

Thierry Cretin
Udvalgsmedlem fra 9. september 2022 til 22. juli 2024

Tidligere beskæftiget i det franske retsvæsen (undersøgelsesdommer, stedfortrædende offentlig anklager, chefanklager). Tidligere direktør for Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Retlige Anliggender og Forbrugere og Generaldirektorat for Migration og Indre Anliggender.

Forord

2024 var et meget produktivt år for Overvågningsudvalget for Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF). Udvalget afgav fire detaljerede udtalelser til OLAF's generaldirektør, herunder to udtalelser om OLAF's beføjelser til at foretage interne undersøgelser. Udvalget blev også hørt om og fremsatte sine bemærkninger til et revideret udkast til OLAF's retningslinjer vedrørende undersøgelsesprocedurerne, jf. artikel 17, stk. 8, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 (OLAF-forordningen). Udvalget var i stand til at udføre sine overvågningsopgaver med en høj grad af effektivitet og engagement.

I februar 2024 afgav udvalget sin første udtalelse om OLAF's supplerende undersøgelser. Udtalelsen fokuserede på de supplerende undersøgelser, som OLAF har foretaget siden juni 2021, hvor Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO) blev operationel. Formålet var at give en bedre forståelse af, hvordan OLAF's samarbejde med EPPO udvikler sig. I sine konklusioner roste udvalget både EPPO og OLAF for deres helhjertede bestræbelser på at gøre denne nye mekanisme til en succes i bekæmpelsen af svig. Udvalget fremsatte to henstillinger til OLAF om at gøre sit samarbejde og sine udvekslinger med EPPO mere gennemsigtige og styrke relevant god administrativ praksis. I betragtning af udviklingen i de supplerende undersøgelser overvågede udvalget også 52 supplerende OLAF-undersøgelser, der blev gennemført i 2024, og hvordan dets henstillinger var blevet gennemført. Denne årsrapport giver yderligere indsigt i gennemførelsen af sådanne undersøgelser og deres rolle som et vigtigt redskab i samarbejdet mellem de to hovedsøjler OLAF og EPPO i EU's struktur for bekæmpelse af svig.

I maj 2024 vedtog udvalget en udtalelse om OLAF's foreløbige budgetforslag for 2025. I denne udtalelse blev det bemærket, at OLAF's foreløbige budget for 2025 var steget med 5 % i forhold til 2024. Udvalget konkluderede, at de foreslåede forhøjelser af visse enkelte budgetposter var berettigede og i overensstemmelse med Kommissionens retningslinjer for udarbejdelsen af dens budgetforslag for 2025. Udvalget understregede også betydningen af at opretholde OLAF's kapacitet til kontrol på stedet og dets budget for informations- og kommunikationsteknologi. Udtalelsen fremhævede også behovet for tilstrækkelige menneskelige ressourcer og hilste de yderligere ressourcer, der er afsat til OLAF's rolle under Ukrainefaciliteten, velkommen.

To andre udtalelser omhandlede juridiske spørgsmål vedrørende OLAF's undersøgelseskompetence. I udtalelse nr. 4/2024 undersøgte udvalget, om OLAF har beføjelse til at undersøge MEP'er og medlemmer af institutioner, organer, kontorer og agenturer for alvorlige lovovertrædelser i forbindelse med udøvelse af deres arbejde, selv når lovovertrædelserne ikke synes at skade EU's finansielle interesser. Udvalget konkluderede, at Dalli-dommen havde fastslået, at OLAF har kompetence til at foretage denne form for interne undersøgelser, og at denne kompetence følger direkte af OLAF-forordningens artikel 1, stk. 4. Udvalget mente, at den kommende revision af OLAF-forordningen ville være et passende tidspunkt til fuldt ud at tilpasse forordningens artikel 1, stk. 4, til Domstolens dom i Dalli-sagen. Dette vil skabe større klarhed og fjerne tvivl om OLAF's kompetence til at foretage interne undersøgelser af medlemmer af institutioner, organer, kontorer og agenturer, der ikke skader EU's finansielle interesser.

Den anden udtalelse, som formelt blev vedtaget i januar 2025, fokuserede på OLAF's rolle og beføjelser i forbindelse med at undersøge upassende adfærd og chikane inden for institutioner, organer, kontorer og agenturer. Udvalget gennemgik 20 sager om chikane, som OLAF havde afvist (undersøgelser ikke indledt) i løbet af de seneste fem år (2018-2023), samt 9 undersøgelser af chikane, som blev afsluttet i samme periode. Formålet med udtalelsen var at vurdere, om OLAF er det rette organ til at foretage sådanne undersøgelser, og den »merværdi«, som OLAF's interventioner giver.

Udvalget fortsatte og afsluttede analysen af udkastet til retningslinjerne vedrørende undersøgelsesprocedurerne. Udvalget vedtog formelt sin udtalelse i november 2024. Det er udvalgets opfattelse, at revisionen af retningslinjerne vedrørende undersøgelsesprocedurerne er en meget vigtig opgave for OLAF, da den bør føre til vedtagelse af ajourførte, detaljerede, klare og omfattende retningslinjer. Udvalgets henstillinger fokuserede på at sikre, at følgende principper overholdes: i) rimelig tidshorisont og løbende gennemførelse af undersøgelser, ii) en klar beslutningsproces, iii) anvendelse af processuelle garantier, iv) gennemsigtighed og v) ligebehandling af de berørte personer i forbindelse med undersøgelser. Udvalget takker OLAF for den konstruktive og gennemsigtige dialog. Det er imidlertid bekymret over meddelelsen i begyndelsen af 2025 om, at vedtagelsen af den endelige udgave af retningslinjerne vedrørende undersøgelsesprocedurerne er blevet udsat. Udvalget mener, at denne forsinkelse er uberettiget i betragtning af de betydelige fremskridt, som OLAF allerede har gjort, og den betydelige tid og indsats, som OLAF og alle interessenter, der har bidraget med værdifuldt input til revisionen, allerede har investeret.

Udvalget fortsatte med at overvåge varigheden af OLAF's undersøgelser, og resultaterne heraf er medtaget i denne årsrapport.

Det skal også bemærkes, at et medlem af udvalget trådte tilbage i juli 2024, og at udvalget fortsatte sine aktiviteter med fire medlemmer indtil december 2024.

Som en sidste bemærkning ønsker jeg på vegne af medlemmerne at takke OLAF's generaldirektør for hans åbne og konstruktive tilgang og udvekslinger med udvalget og samtidig anerkende den værdifulde støtte, som sekretariatets medlemmer under ledelse af sekretariatets chef ydede til udvalget.

Angelo Maria Quaglini

Formand for Overvågningsudvalget

Indholdsfortegnelse

Forord 2

1. Udvalget kort fortalt 5

2. Overvågningsaktiviteter 6

2.1 *Udtalelse nr. 1/2024 om OLAF's og EPPO's supplerende undersøgelser og den årlige opfølgningsøvelse* 6

2.2 *Overvågning af OLAF's budget og ressourcer: udtalelse nr. 2/2024 – OLAF's foreløbige budgetforslag for 2025* 8

2.3 *Udtalelse nr. 3/2024 – OLAF's retningslinjer vedrørende undersøgelsesprocedurerne* 9

2.4 *Udtalelse nr. 4/2024 – OLAF's beføjelse til at foretage interne undersøgelser: i forbindelse med medlemmer af EU-institutioner* 11

2.5 *Forslag til udtalelse om OLAF's interne undersøgelser af chikane i EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer* 14

2.6 *Kontrol med varigheden af OLAF's undersøgelser* 16

2.6.1 *Rapporter om undersøgelser af en varighed på mere end 12 måneder, som udvalget modtog i 2024* 16

2.6.2 *Overvågning af OLAF-undersøgelser, der varer længere end 36 måneder i 2024* 17

2.7 *Udvalgets overvågning af behandlingen af individuelle klager, der blev indgivet til OLAF* 21

3 Samarbejde 21

3.1 *Samarbejde med OLAF* 21

3.2 *Forbindelserne med interessenter* 22

4 Administration og ressourcer 22

4.1 *Overvågningsudvalgets arbejdsmetoder* 22

4.2 *Sekretariatet* 23

4.3 *Budgetspørgsmål* 23

1. **Udvalget kort fortalt**

1. Overvågningsudvalget for Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) (herefter »udvalget«) er et uafhængigt organ, som blev oprettet ved forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 ([1]) (herefter »OLAF-forordningen«) for at styrke og sikre OLAF's uafhængighed ved regelmæssigt at overvåge gennemførelsen af OLAF's undersøgelsesfunktion.

2. Udvalget udgøres af fem uafhængige eksterne eksperter (herefter »medlemmerne«), som udnævnes for en femårig periode efter fælles aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Europa-Kommissionen ([2]). Medlemmerne udfører deres rolle i fuld uafhængighed og må hverken søge eller modtage instrukser fra nogen regering eller nogen af EU's institutioner, organer, kontorer eller agenturer. Udvalgets arbejde understøttes af et sekretariat stillet til rådighed af Kommissionen, som arbejder permanent under udvalgets direkte myndighed uafhængigt af Kommissionen, OLAF og alle andre organer. Sekretariatet spiller en central rolle med hensyn til at lette og bidrage til udvalgets overvågningsopgaver.

3. Grundet arten af OLAF's undersøgelser er det ikke muligt at indbringe en afgørelse truffet af OLAF's generaldirektør om at indlede eller afslutte en undersøgelse for Unionens retsinstanser ([3]). Dette betyder, at udvalget sammen med den kontrolansvarlige for processuelle garantier (som behandler klager over OLAF for manglende overholdelse af de processuelle garantier og de regler, der finder anvendelse på undersøgelser ([4])) spiller en afgørende rolle som et uafhængigt organ, der har til opgave at overvåge og kontrollere den måde, hvorpå OLAF gennemfører sine undersøgelser. Udvalget befinder sig således i en priviligeret situation, idet det giver EU-institutionerne indblik i OLAF's virke og er garant for, at OLAF handler lovligt og i overensstemmelse med de gældende processuelle garantier.

4. I henhold til OLAF-forordningen er udvalgets rolle tredelt, idet det regelmæssigt skal overvåge OLAF's undersøgelsesfunktion, bistå OLAF's generaldirektør med varetagelsen af dennes opgaver og aflægge rapport til EU-institutionerne.

5. Med den regelmæssige overvågning af OLAF's undersøgelser skal udvalget navnlig sikre, at:

   i) der ikke finder ekstern indblanding i OLAF's undersøgelsesfunktion sted

   ii) alle relevante afgørelser fra generaldirektøren træffes i overensstemmelse med principperne om lovlighed og upartiskhed og efterlever både Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og de processuelle garantier ([5]).

6. Udvalgets arbejde omfatter: i) afgivelse af **udtalelser** til generaldirektøren for OLAF og, hvor det er relevant, **henstillinger** om OLAF's undersøgelsesaktiviteter, varigheden af dets undersøgelser og de ressourcer, som OLAF har brug for til at gennemføre disse undersøgelser og ii) fremsættelse af **bemærkninger** om OLAF's udkast til retningslinjer vedrørende undersøgelsesprocedurerne. Når udvalget fremsætter udtalelser og henstillinger griber det aldrig ind i gennemførelsen af igangværende OLAF-undersøgelser.

([1]) Artikel 15, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 883/2013 af 11. september 2013 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 og Rådets forordning (Euratom) nr. 1074/1999 (EUT L 248 af 18.9.2013, s. 1) som ændret ved forordning (EU, Euratom) 2016/2030 og forordning (EU, Euratom) 2020/2223. Kan tilgås her: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:02013R0883-20210117.

([2]) For at bevare de erfaringer, der er oparbejdet i udvalget, udskiftes dets medlemmer skiftevis i overensstemmelse med OLAF-forordningen.

([3]) T-658/17, Stichting Against Child Trafficking mod Kommissionen (ECLI:EU:T:2018:799).

([4]) Se OLAF-forordningens artikel 9a, stk. 8.

([5]) https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_da.pdf.

2. **Overvågningsaktiviteter**

7. I løbet af rapporteringsåret afgav udvalget fire udtalelser til OLAF's generaldirektør i henhold til OLAF-forordningens artikel 15. Disse indeholder en række henstillinger. På grundlag af OLAF-forordningens artikel 17, stk. 8, blev udvalget også hørt og fremsatte bemærkninger til det reviderede udkast til OLAF's retningslinjer vedrørende undersøgelsesprocedurerne ([6]). Udvalget fortsatte også med at overvåge varigheden af OLAF's undersøgelser og anvendelsen af de processuelle garantier.

2.1 *Udtalelse nr. 1/2024 om OLAF's og EPPO's supplerende undersøgelser og den årlige opfølgningsøvelse*

8. I februar 2024 vedtog udvalget udtalelse nr. 1/2024 ([7]) om OLAF's supplerende undersøgelser. Udtalelsen var baseret på en første analyse af 70 supplerende undersøgelser, som OLAF har foretaget siden juni 2021, hvor EPPO blev operationel. Af disse 70 undersøgelser foretog udvalget en tilbundsgående analyse af 40, som OLAF allerede havde afsluttet.

9. Udvalget roste både EPPO og OLAF for deres helhjertede bestræbelser på at gøre denne nye mekanisme til en succes i bekæmpelsen af svig. Udvalgets analyse viste begge parters engagement og faglige indstilling til tingene.

10. På grundlag af analysen af disse 40 afsluttede supplerende undersøgelser fremsatte udvalget to henstillinger til OLAF. Først henstillede det til OLAF, at det altid anvender de formularer og skabeloner, der er aftalt med EPPO, når kontoret fremsætter et forslag om at indlede en supplerende undersøgelse, selv når EPPO allerede uformelt har underrettet OLAF om, at den vil gøre indsigelse mod den. Det anbefalede endvidere, at denne praksis afspejles i OLAF's kommende reviderede retningslinjer vedrørende undersøgelsesprocedurerne. Formålet med disse to henstillinger var at styrke gennemsigtigheden og god administrativ praksis i samarbejdet og udvekslingen mellem OLAF og EPPO.

11. I betragtning af de supplerende undersøgelsers udvikling besluttede udvalget fra og med denne årsrapport at overvåge OLAF's supplerende undersøgelser på årsbasis samt gennemførelsen af henstillinger for at give yderligere indblik i gennemførelsen af sådanne undersøgelser og deres rolle som et vigtigt redskab i samarbejdet mellem de to hovedsøjler OLAF og EPPO i EU's struktur for bekæmpelse af svig.

OLAF's supplerende undersøgelser i 2024

12. I september 2024 anmodede udvalget OLAF om at fremlægge en liste over supplerende undersøgelser, der var blevet indledt eller afsluttet i 2024. OLAF rapporterede om 52 supplerende undersøgelser i 2024, hvoraf udvalget fik adgang til og analyserede 24. I december 2024 fremlagde OLAF yderligere oplysninger om de resterende 25 sager, som var under et år gamle og derfor ikke tilgængelige ([8]) for udvalget i OLAF's sagsstyringssystem. OLAF tilføjede også tre nye sager, som blev indledt efter den oprindelige anmodning i september 2024 ([9]).

([6]) Overvågningsudvalgets udtalelse nr. 3/2024 — OLAF's retningslinjer vedrørende undersøgelsesprocedurerne kan tilgås her: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/cdd642c0-2339-48e4-89c4-3041316bef1f_en?filename=Opinion%20GIPs%2013.11.24_NON-CONFIDENTIAL.pdf.

([7]) Overvågningsudvalgets udtalelse nr. 1/2024 – Supplerende undersøgelser af OLAF og EPPO kan tilgås her: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/9017a135-fe82-4471-84fc-eb7030379e3a_en?filename=Opinion%20on%20CI%20-%20non%20confidential%20v.pdf.

([8]) I henhold til OLAF-forordningens artikel 7, stk. 8, og artikel 17, stk. 5, litra d), andet afsnit, har Overvågningsudvalget adgang til undersøgelser, der varer mere end 12 måneder.

([9]) Overvågningsudvalget anmodede om en liste over alle de supplerende undersøgelser, der blev indledt og afsluttet i 2024 (januar-december), og adgang til de respektive sagsakter i OLAF's sagsstyringssystem den 16.9.2024.

13. Af de 52 supplerende undersøgelser, som udvalget analyserede for 2024, var 32 nyåbnede undersøgelser, og 20 blev afsluttet. I 18 afsluttede undersøgelser foreslog OLAF inddrivelse af ca. 160 mio. EUR. I de resterende to afsluttede undersøgelser fremsatte OLAF disciplinære og administrative henstillinger.

Analyse

14. Udvalget bemærker, at ud af 52 supplerende undersøgelser blev 32 indledt af EPPO og 20 af OLAF.

15. Ud af de 32 supplerende undersøgelser, som EPPO indledte, var 22 fra de rumænske europæiske delegerede anklagere. De resterende 10 undersøgelser indledt af EPPO blev indledt på anmodning af europæiske delegerede anklagere fra fire forskellige medlemsstater: FR (2 sager), LT (3 sager), ES (4 sager) og CZ (1 sag). Endelig fordeler de 20 sager, som OLAF har indledt, sig som følger: CZ (4 sager), SK (3 sager), CR, HU (2 sager), BE, BG, DE, ET, GR, IT, LT, RO (og SIT ([10])) (1 sag).

16. 37 undersøgelser blev indledt som supplerende fra begyndelsen, og 15 blev omklassificeret som supplerende undersøgelser. Hvorvidt en undersøgelse indledes som supplerende fra begyndelsen eller omklassificeres som sådan på et senere tidspunkt, synes at have en indvirkning på dens samlede varighed, som vist nedenfor (jf. punkt 23-27).

17. Udvalget bemærker, at ingen forslag fra OLAF om at indlede en supplerende undersøgelse formelt er blevet afvist af EPPO, hvilket kan ses som et tegn på et meget godt samarbejde mellem begge parter. Der er heller ikke noget, der tyder på, at fraværet af et sådant formelt afslag er resultatet af forudgående uformelle udvekslinger mellem OLAF og EPPO, hvorved sidstnævnte allerede har tilkendegivet sine indsigelser over for OLAF, hvis OLAF måtte fremsætte en sådan anmodning. OLAF har meddelt udvalget, at der er vilje til at undersøge mulighederne for at strømline processen for drøftelse af forslag til potentielle supplerende undersøgelser.

Første henstilling: anvendelse af formularer

18. En af udvalgets konklusioner i udtalelse nr. 1/2024 var, at hvis EPPO under tidligere uformelle udvekslinger gjorde indsigelse mod OLAF's hensigt om at indlede en supplerende undersøgelse, ville OLAF i praksis ikke fremsætte en formel skriftlig anmodning herom. Dette betød, at der som følge heraf ikke ville være noget formelt spor af OLAF's forslag eller EPPO's indsigelser mod det. Udvalget henstillede derfor, at OLAF altid fremsætter et formelt skriftligt forslag, når kontoret søger at indlede en supplerende undersøgelse, ved hjælp af de formularer og skabeloner, der allerede er aftalt med EPPO. Dette vil sikre: a) overholdelse af gennemsigtighedsprincippet og b) effektiviteten af udvalgets overvågning i forbindelse med OLAF's undersøgelsesfunktion.

19. Udvalget konstaterede, at ud af 52 sager blev de korrekte anmodningsformularer anvendt i 23 sager. I de fleste af disse sager fulgte mindst en af parterne den formelle procedure for kommunikation med den anden. I nogle af de resterende sager blev anmodningen enten fremsat ved hjælp af et simpelt brev uden anvendelse af den relevante formular, eller svaret på en formel anmodning blev sendt pr. e-mail eller som mundtligt svar.

20. I 11 tilfælde anvendte OLAF de relevante formularer til at anmode om, at der blev indledt en supplerende undersøgelse, mens dette ikke altid blev gjort af EPPO, selv om dens praksis løbende er blevet forbedret i løbet af året.

Anden henstilling: opfølgning på denne procedure i retningslinjerne vedrørende undersøgelsesprocedurerne

21. Den anden henstilling, som er i forlængelse den første, var, at OLAF bør sikre, at det i kontorets kommende reviderede retningslinjer henstilles, at de formularer og skabeloner, der er aftalt med EPPO, anvendes til at fremsætte et forslag om at indlede en supplerende undersøgelse.

([10]) SIT – særligt undersøgelsesteam.

22. Med hensyn til dette spørgsmål forpligtede OLAF sig i sine bemærkninger i udtalelse nr. 1/2024 til sammen med EPPO at undersøge, hvordan processen for drøftelse af forslag til potentielle supplerende undersøgelser kan strømlines, og sikre, at den er formel og gennemsigtig.

Varighed

23. I sin udtalelse nr. 1/2024 konstaterede udvalget, at varigheden af 75 % af de afsluttede supplerende undersøgelser var mindre end et år (i gennemsnit otte måneder). I meget få tilfælde (10-20 %) oversteg varigheden et år af objektive årsager, såsom den særligt komplekse karakter af de undersøgte spørgsmål, herunder det høje antal berørte personer og/eller involverede lande.

24. I de sager, der er blevet analyseret siden da, har udvalget konstateret en forskel mellem undersøgelser, der fra begyndelsen blev indledt som supplerende undersøgelser, og undersøgelser, der blev omklassificeret som supplerende, ofte på et senere og mere fremskredent undersøgelsesstadium.

25. I sidstnævnte tilfælde afsluttede OLAF sin undersøgelse inden for få måneder (eller dage i nogle tilfælde), efter at EPPO havde accepteret OLAF's forslag om at indlede en supplerende undersøgelse. Det fremskredne stadium af den oprindelige EPPO-undersøgelse, som ofte omfatter en betydelig mængde oplysninger, der allerede er indsamlet i forbindelse med kriminaltekniske aktiviteter og kontrol på stedet, der blev foretaget, inden undersøgelsen blev omklassificeret som supplerende, kan være hovedårsagerne til den hurtige afslutning.

26. Hvis en undersøgelse derimod blev indledt som en supplerende undersøgelse fra begyndelsen, var dens gennemsnitlige varighed højere (381 dage) og endda over to år i mere komplekse sager.

27. I 2024 var den gennemsnitlige varighed af omklassificerede og eksterne supplerende OLAF-undersøgelser ([11]) 12 måneder, hvilket er under den gennemsnitlige varighed af andre OLAF-undersøgelser (24 måneder). De fleste supplerende undersøgelser i 2024 havde ingen uberettigede afbrydelser, hvilket er tegn på EPPO's og OLAF's effektive og samarbejdsorienterede tilgang.

2.2 *Overvågning af OLAF's budget og ressourcer: udtalelse nr. 2/2024 — OLAF's foreløbige budgetforslag for 2025*

28. Hvert år afgiver udvalget en udtalelse om OLAF's foreløbige budgetforslag for at give EU-institutionerne sikkerhed for, at budgetforslaget bevarer OLAF's undersøgelsesfunktions uafhængighed. Mere specifikt undersøger udvalget i sin udtalelse, om OLAF har tilstrækkelige finansielle og menneskelige ressourcer til at intensivere bekæmpelsen af svig, korruption og enhver anden ulovlig aktivitet og til effektivt at udføre de opgaver, det er blevet pålagt.

29. Den 15. maj 2024 afgav udvalget udtalelse nr. 2/2024 om OLAF's foreløbige budgetforslag for 2025. I denne udtalelse blev det bemærket, at OLAF's foreløbige budget var steget med 5 % i forhold til 2024-budgettet. De foreslåede forhøjelser af visse enkelte budgetposter var behørigt begrundet og i overensstemmelse med Kommissionens retningslinjer for udarbejdelsen af dens budgetforslag for 2025.

30. Med hensyn til OLAF's budgetpost for »udgifter til tjenesterejser og repræsentation« bemærkede udvalget betydningen af Kommissionens henstilling om, at alle Kommissionens tjenestegrene anvender en lineær reduktion på 20 % for tjenesterejser og møder inden for rammerne af den grønne pagt. Ikke desto mindre glædede udvalget sig over, at OLAF's budget for »udgifter til tjenesterejser og repræsentation« vil forblive på samme niveau som i 2024, hvorved OLAF's afgørende kapacitet til at foretage inspektioner på stedet i og uden for EU som led i sine undersøgelser bevares.

31. Udvalget glædede sig også over, at OLAF's budget for »informations- og kommunikationsteknologi« forblev på samme niveau som i 2024. Efter flere år med flere på hinanden følgende væsentlige stigninger var det udvalgets opfattelse, at OLAF's udgifter til OLAF's sagsstyringssystem nu ville være til vedligeholdelsesformål snarere end til videreudvikling.

([11]) Den gennemsnitlige varighed af OLAF's undersøgelser beregnes ud fra perioden mellem accepten af anmodningen om supplerende undersøgelse og OLAF's afslutning af den administrative undersøgelse. I nogle tilfælde fortsætter EPPO den strafferetlige efterforskning.

32. I forbindelse med OLAF's menneskelige ressourcer har udvalget altid fastholdt, at det er af afgørende betydning, at OLAF har tilstrækkelige menneskelige ressourcer til rådighed til at opretholde et højt præstationsniveau. Udvalget glædede sig derfor over, at der ikke var planlagt flere nedskæringer i 2025 i OLAF's stillingsfortegnelse, og at OLAF også ville få yderligere ressourcer i betragtning af dets forventede rolle under Ukrainefaciliteten, der finansieres af sidstnævnte instrument.

33. Udvalget påpegede, at et vigtigt element i OLAF's budget er dets indbyrdes forbundne struktur, som gør det muligt at foretage »interne« budgetoverførsler mellem dets forskellige budgetposter uden at anmode om tilladelse fra EU's budgetmyndighed. Denne mulighed har gjort det muligt for OLAF at reagere på uforudsete begivenheder og udfordringer tidligere og forvalte sit budget med en højere grad af fleksibilitet end nogen anden af Kommissionens generaldirektorater. Udvalget har altid været fortaler for OLAF's autonomi i budgetforvaltningen som en yderligere (budgetmæssig) garanti for dets uafhængighed.

34. Når dette er sagt, understregede udvalget betydningen af, at OLAF altid forvalter sit budget på en måde, der så vidt muligt overholder de generelle budgetprincipper, der er fastsat i artikel 6-38 i forordningen om de finansielle regler, og som finder anvendelse på EU's almindelige budget, herunder princippet om gennemsigtighed og om specificering.

2.3 *Udtalelse nr. 3/2024 – OLAF's retningslinjer vedrørende undersøgelsesprocedurerne*

35. Som reaktion på Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2223 af 23. december 2020 om ændring af forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 om undersøgelser, der foretages af OLAF, besluttede OLAF at ændre de eksisterende retningslinjer vedrørende undersøgelsesprocedurerne for at gennemføre de nye bestemmelser i forordningen i nye interne retningslinjer og etablere en klar og sammenhængende ramme for alle undersøgelses-, støtte- og koordineringsaktiviteter. I henhold til OLAF-forordningens artikel 17 vedtages retningslinjerne vedrørende undersøgelsesprocedurerne af generaldirektøren, efter at Overvågningsudvalget har haft lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger. På baggrund heraf OLAF forklarede udvalget, at denne revisionsproces var blevet udført i to klart adskilte faser.

36. I den første fase foretog OLAF's generaldirektør en delvis revision, begrænset til, hvad der var strengt nødvendigt for at tilpasse retningslinjerne vedrørende undersøgelsesprocedurerne med de ændringer, der blev indført ved forordning (EU, Euratom) 2020/2223 og EPPO's operationelle start. Denne fase blev afsluttet, og de nye retningslinjer vedrørende undersøgelsesprocedurerne trådte i kraft den 11. oktober 2021. I udvalgets bemærkninger af 17. august 2022 om revisionen af retningslinjerne vedrørende undersøgelsesprocedurerne til OLAF's generaldirektør, gjorde udvalget det klart, at det først ville afgive en udtalelse om de reviderede retningslinjer vedrørende undersøgelsesprocedurerne, når den anden fase af revisionsprocessen var afsluttet ([12]).

37. I den anden og nuværende fase af revisionen gennemførte OLAF en mere omfattende revisionsproces, som omfattede: spørgsmål, der håndteres gennem andre interne OLAF-instruktioner og -retningslinjer, praksisser etableret under OLAF's samarbejde med EPPO, henstillinger fra OLAF's interessenter og spørgsmål påpeget af OLAF's ansatte i årenes løb.

38. Den 24. november 2023 forelagde OLAF den reviderede endelige udgave af udkastet til retningslinjerne for undersøgelsesprocedurerne for Overvågningsudvalget med henblik på dets formelle bemærkninger. Som led i denne formelle høring fandt der en konstruktiv udveksling af synspunkter sted mellem OLAF og udvalget, som begyndte i andet halvår af 2023 og fortsatte i rapporteringsperioden. Overvågningsudvalgets udtalelse nr. 3/2024 om OLAF's retningslinjer vedrørende undersøgelsesprocedurerne blev vedtaget af udvalget på plenarmødet den 15. oktober 2024 og offentliggjort den 12. november 2024 ([13]).

39. I udtalelsen fremsatte udvalget sine bemærkninger og henstillinger til OLAF's generaldirektør inden vedtagelsen af retningslinjerne vedrørende undersøgelsesprocedurerne i overensstemmelse med OLAF-forordningens artikel 17, stk. 8.

([12]) OLAF-forordningens artikel 17, stk. 8, sidste punktum.

([13]) Overvågningsudvalgets udtalelse nr. 3/2024 om OLAF's retningslinjer for undersøgelsesprocedurer kan tilgås her: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/cdd642c0-2339-48e4-89c4-3041316bef1f_en?filename=Opinion%20GIPs%2013.11.24_NON-CONFIDENTIAL.pdf.

40. Som allerede nævnt i tidligere udtalelser ([14]) er det afgørende for udvalget, at de nye retningslinjer vedrørende undersøgelsesprocedurerne er baseret på en grundig og omfattende gennemgang af alle andre eksisterende interne OLAF-retningslinjer og -instrukser. Dette er vigtigt, da retningslinjerne vedrørende undersøgelsesprocedurerne er de eneste retningslinjer, instrukser eller håndbøger, som OLAF i henhold til OLAF-forordningen skal offentliggøre ([15]), så de udgør en væsentlig del af at sikre den krævede grad af gennemsigtighed og retssikkerhed for personer, der undersøges.

41. I den forbindelse anerkendte udvalget de fremskridt, der er gjort med hensyn til at give undersøgerne et revideret sæt retningslinjer, men fandt, at udkastet til retningslinjerne vedrørende undersøgelsesprocedurerne, der var blevet forelagt og undersøgt, kunne forbedres yderligere. Det er udvalgets opfattelse, at omfattende, vidtrækkende og detaljerede retningslinjer vedrørende undersøgelserne i højere grad vil realisere fordelene ved at opretholde principper som: i) rimelig tidshorisont og kontinuerlig gennemførelse af undersøgelser, ii) en klar beslutningsproces, iii) anvendelse af processuelle garantier, iv) gennemsigtighed og v) ligebehandling af enkeltpersoner i løbet af undersøgelsen.

42. Udvalget fremsatte praktiske og omhyggeligt underbyggede henstillinger og forslag, navnlig på følgende punkter:

i) Undersøgelsers varighed. Udvalget behandlede forskellige aspekter, herunder: planlægning af undersøgelser, ubegrundede perioder med inaktivitet, løbende gennemførelse af undersøgelser, mekanismer til kontrol af undersøgelsernes varighed, pligt til at aflægge rapport til udvalget og en rimelig undersøgelsesperiode, som bør stå i et rimeligt forhold til sagens kompleksitet og omstændigheder.

ii) OLAF-generaldirektørens uafhængighed og beslutningsprocessen. Henstillingerne vedrørte regelstruktur og beskrivelse af principperne for gennemsigtighed, dokumentation, høring og samarbejde gennem hele beslutningsprocessen med særlig vægt på delegation af beføjelser og hierarkisk ansvar.

iii) Undersøgelsernes omfang set i lyset af retten til forsvar og beslutningsprocessen. Henstillingerne vedrørte hovedsagelig behovet for at begrunde enhver ændring i en undersøgelses omfang og at lade enhver ændring i omfang være omfattet af de samme evalueringsregler som dem, der er nødvendige for at indlede en undersøgelse.

iv) Begrebet »tilstrækkelig mistanke« til at indlede en undersøgelse, med særlig vægt på de forskellige kilder til indgående oplysninger og aktiviteterne under udvælgelsesprocessen.

v) Princippet om ligebehandling i forbindelse med undersøgelsens gennemførelse. Dette var hovedsagelig for at indarbejde princippet om grundig undersøgelse i retningslinjerne vedrørende undersøgelsesprocedurerne og for at behandle spørgsmålet om de kriterier, der anvendes til at afgøre, om en person kan betragtes som en »berørt person«.

vi) Respekt for alles »privatliv« og »telefonsamtaler«.

vii) Ret til retssikkerhed med særlig vægt på klassificering af undersøgelser og sager.

viii) Den interne rådgivnings- og kontrolprocedure og behovet for at styrke den.

43. Udvalget opfordrede også OLAF's generaldirektør til at foretage en grundig gennemgang og ajourføring af de interne instrukser og vejledninger, der supplerer retningslinjerne vedrørende undersøgelsesprocedurerne, for at sikre deres relevans, tilpasning til retningslinjerne og brugervenlighed og at informere udvalget om resultatet af denne proces.

([14]) Udvalgets bemærkninger til OLAF's generaldirektør af 17. august 2021 om revisionen af retningslinjerne vedrørende undersøgelsesprocedurerne og udtalelse nr. 2/2017 om evalueringen af OLAF-forordningen.

([15]) I henhold til sidste sætning i OLAF-forordningens artikel 17, stk. 8, skal disse retningslinjer »offentliggøres på kontorets websted på EU-institutionernes officielle sprog til orientering«.

44. For udvalget er detaljerede og praktiske retningslinjer, som krævet i OLAF-forordningen, afgørende for at sikre, at undersøgelserne følger OLAF's kerneværdier og operationelle integritet.

45. Udvalget er af den opfattelse, at retningslinjerne vedrørende undersøgelsesprocedurerne vil have stor gavn af at følge de henstillinger og bemærkninger, der fremsættes i dets udtalelse.

46. I marts 2025 meddelte OLAF's generaldirektør udvalget, at selv om revisionen af retningslinjerne vedrørende undersøgelsesprocedurerne er afsluttet, er vedtagelsen af den endelige tekst blevet forsinket på grund af de igangværende drøftelser om EU's struktur for bekæmpelse af svig og evalueringen af OLAF-forordningen.

47. Udvalget beklager, at vedtagelsen af den endelige udgave af retningslinjerne vedrørende undersøgelsesprocedurerne udsættes, og anser forsinkelsen for at være uberettiget i betragtning af de betydelige fremskridt, som OLAF allerede har gjort, og den betydelige tid og indsats, som OLAF og alle interessenter, der har ydet værdifulde bidrag til revisionen, hidtil har investeret.

48. Det er udvalgets opfattelse, at detaljerede og praktiske retningslinjer, som krævet i OLAF-forordningen, er afgørende for at sikre, at undersøgelsesarbejdet er i overensstemmelse med OLAF's kerneværdier og operationelle integritet. Udvalget er af den opfattelse, at de igangværende drøftelser om EU's struktur for bekæmpelse af svig og evalueringen af OLAF-forordningen ikke bør have nogen indvirkning på vedtagelsen af de allerede færdiggjorte retningslinjer vedrørende undersøgelsesprocedurerne.

2.4 *Udtalelse nr. 4/2024 – OLAF's beføjelse til at foretage interne undersøgelser: i forbindelse med medlemmer af EU-institutioner*

49. I februar 2023 sendte OLAF's generaldirektør udvalget korrespondancen mellem Europa-Parlamentets formand og ham selv (marts 2020 til september 2023) om spørgsmålet om OLAF's beføjelser til at undersøge medlemmer af Europa-Parlamentet (MEP'er). OLAF's generaldirektør oplyste udvalget om visse vanskeligheder, som OLAF stødte på i forbindelse med undersøgelsen af påståede tilfælde af alvorlige forseelser begået af MEP'er, der ikke som sådan skadede EU's finansielle interesser, herunder vanskeligheder med at få adgang til MEP'ernes kontorer og deres IT-udstyr (bærbare computere) blandt andre spørgsmål. Selv om OLAF kan undersøge parlamentariske assistenter og andet personale i Europa-Parlamentet (»Parlamentet«) som »berørte personer«, var det ikke i stand til at udføre nogen undersøgelsesaktivitet, der involverer et medlem af Europa-Parlamentet, uden tilladelse fra Parlamentet. Parlamentets holdning var, at OLAF-forordningen ikke giver OLAF beføjelse til at undersøge spørgsmål, der ikke vedrører beskyttelsen af EU's finansielle interesser, såsom MEP'ernes overholdelse af Parlamentets adfærdskodeks.

50. Udvalget besluttede derfor at afgive en udtalelse i henhold til forordningens artikel 15 ([16]) for at præcisere de regler, der gælder for OLAF's interne undersøgelser, som involverer medlemmer af EU-institutionerne i almindelighed og medlemmer af Europa-Parlamentet i særdeleshed. I sin udtalelse undersøgte udvalget det centrale spørgsmål om, hvorvidt OLAF har beføjelse til at efterforske MEP'er og medlemmer af institutioner, organer, kontorer og agenturer for grove lovovertrædelser i forbindelse med udøvelse af deres arbejde, der ikke synes at skade EU's finansielle interesser ([17]). Det undersøgte også relevansen af Parlamentets adfærdskodeks for MEP'er, MEP'ernes statut og deres immunitet med henblik på OLAF's interne undersøgelser. Endelig indeholdt udtalelsen for fuldstændighedens skyld også en vurdering af, om og i hvilket omfang OLAF's beføjelse til at foretage sådanne undersøgelser kan være påvirket af den interinstitutionelle aftale fra 1999 og de afgørelser, som hver EU-institution, -organ, -kontor eller -agentur har vedtaget i henhold til OLAF-forordningens artikel 4 om de vilkår og betingelser, på hvilke OLAF kan foretage undersøgelser af deres ansatte eller deres medlemmer.

([16]) I henhold til OLAF-forordningens artikel 15 kan Overvågningsudvalget også afgive udtalelser efter anmodning fra bl.a. generaldirektøren for OLAF.

([17]) Kriminalitet rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser (som defineret i direktiv (EU) 2017/1371 fra det franske »protection des intérêts financiers«) skader Den Europæiske Unions finansielle interesser og skader endvidere dens omdømme og troværdighed. Kriminalitet, der skader EU's finansielle interesser, omfatter svig i forbindelse med EU-budgettet, omfattende momssvig, der berører to eller flere medlemsstater, korruption, uretmæssig tilegnelse af aktiver begået af en offentligt ansat og hvidvaskning af penge, der involverer formuegoder, der stammer fra disse forbrydelser.

OLAF's beføjelser til at foretage interne undersøgelser af spørgsmål, der ikke skader EU's finansielle interesser

51. For udvalget var det afgørende som et første skridt at afklare spørgsmålet om OLAF's kompetence til at undersøge MEP'er i sager, der ikke synes at skade EU's finansielle interesser. Udvalget henviste derfor til praksis fra Unionens retsinstanser, navnlig Rettens dom i Dalli-sagen ([18]), hvor Retten i detaljer undersøgte netop de argumenter, som Parlamentet for nylig synes at have fremført i sin korrespondance med OLAF for at rejse tvivl om eller begrænse OLAF's beføjelse til at efterforske MEP'er for lovovertrædelser, der ikke skader EU's finansielle interesser.

52. Retten præciserede, at det klart fremgår af artikel 2, stk. 1, i Kommissionens afgørelse 1999/352/EF om oprettelse af OLAF (som stadig finder anvendelse), at OLAF er ansvarlig **ikke kun** for at »gennemføre administrative undersøgelser med henblik på for det første at bekæmpe svig, korruption og alle andre former for ulovlig virksomhed, der skader Unionens finansielle interesser«, **men også** at undersøge »alvorlige tjenstlige forseelser, der kan udgøre en tilsidesættelse af tjenestemændenes og de øvrige ansattes pligter, og som kan give anledning til disciplinærsager og i givet fald straffesager« ([19]). Ifølge Retten var dette også fastslået i femte betragtning til den tidligere OLAF-forordning nr. 1073/1999 (nu betragtning 6 til den nuværende OLAF-forordning), hvorefter **OLAF's ansvar foruden beskyttelse af de finansielle interesser** vedrører samtlige aktiviteter til sikring af Unionens interesser mod uregelmæssig adfærd, der kan have administrative eller strafferetlige konsekvenser. Retten konkluderede, at »fraværet af en indvirkning på Unionens finansielle interesser **berører ikke OLAF's mulighed for at indlede en undersøgelse**« ([20]).

53. Udvalget bemærker, at praksis fra Unionens retsinstanser er så klar, at der ikke længere kan være tvivl om den korrekte fortolkning af OLAF-forordningens artikel 1, stk. 4 ([21]), og OLAF's beføjelser til at undersøge alvorlige forhold i forbindelse med udøvelse af arbejdet for EU-ansatte i og medlemmer af institutioner, der ikke skader EU's finansielle interesser. Desuden blev det i den retspraksis, der fulgte efter Dalli-sagen, også præciseret, at selv lovovertrædelser, der ikke skader EU's finansielle interesser (såsom adfærd, der involverer psykisk chikane), kan have økonomiske konsekvenser. Udvalget bemærker, at OLAF har ret til at undersøge sådanne sager, selv om det mener, at den pågældende forseelse ikke har haft finansielle virkninger. Det er også klart, at OLAF's beføjelse til at foretage interne undersøgelser af medlemmer af institutioner, organer, kontorer og agenturer i forbindelse med spørgsmål, der ikke skader EU's finansielle interesser, følger direkte af OLAF-forordningen og ikke er en yderligere kompetence, som OLAF frivilligt har fået tildelt af institutioner, organer, kontorer og agenturer uden for OLAF-forordningens anvendelsesområde.

Adfærdskodeks for medlemmer af Europa-Parlamentet

54. I sin korrespondance med OLAF udtrykte Parlamentet også alvorlig tvivl om OLAF's gennemførelse af parallelle interne undersøgelser af spørgsmål såsom chikane, interessekonflikter eller etiske overtrædelser, der involverer MEP'er, med den begrundelse, at sådanne undersøgelser risikerer at sætte spørgsmålstegn ved Parlamentets egne interne procedurer som fastsat i dets adfærdskodeks. Ifølge Parlamentet begrænser princippet om loyalt samarbejde omfanget af OLAF's aktiviteter, der involverer Parlamentet.

55. I den forbindelse bemærker udvalget, at institutioner, organer, kontorer og agenturer kan vedtage interne regler, herunder en adfærdskodeks for deres medlemmer om etiske spørgsmål, men at dette ikke udelukker og ikke kan udelukke OLAF fra at udøve en kompetence, som OLAF-forordningen direkte tillægger det. Disse interne regler og adfærdskodekser er kun bindende for den berørte institution eller det berørte organ, kontor eller agentur. De kan derfor ikke anvendes som grundlag for at forhindre OLAF i at foretage en intern undersøgelse i overensstemmelse med OLAF-forordningens artikel 1, stk. 4.

([18]) Rettens dom af 6.6.2019, Dalli mod Kommissionen (T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384), stadfæstet ved Domstolens dom af 25.2.2021, Dalli mod Kommissionen (C-615/19 P, ECLI:EU:C:2021:133).

([19]) Jf. præmis 62 i dommen af 6.6.2019, Dalli mod Kommissionen (T-399/17).

([20]) Jf. præmis 62 i dommen af 6.6.2019, Dalli mod Kommissionen (T-399/17).

([21]) Artikel 1, stk. 4, fastsætter følgende: »Inden for de forskellige institutioner, organer, kontorer og agenturer, der er oprettet ved eller på grundlag af traktaterne (»institutioner, organer, kontorer og agenturer«), foretager kontoret [OLAF] administrative undersøgelser, der har til formål at bekæmpe svig, korruption og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser. Med henblik herpå undersøger det alvorlige forhold i forbindelse med udøvelse af arbejdet, der indebærer manglende opfyldelse af tjenestemænds eller øvrige ansattes forpligtelser, der kan medføre en disciplinærsag eller i givet fald en straffesag, eller en tilsvarende manglende opfyldelse af forpligtelser hos medlemmer af institutioner og organer, ledere af kontorer og agenturer eller ansatte i institutioner, organer, kontorer eller agenturer, der ikke er omfattet af tjenestemandsvedtægten (samlet benævnt »tjenestemænd, øvrige ansatte, medlemmer af institutioner eller organer, ledere af kontorer eller agenturer eller personalemedlemmer«).«

56. Med hensyn til princippet om loyalt samarbejde henviser udvalget til praksis fra Unionens retsinstanser, som fastslår, at artikel 13, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) ([22]) »er udtryk for princippet om den institutionelle ligevægt, der er karakteristisk for Unionens institutionelle opbygning, hvilket forudsætter, **at hver enkelt af institutionerne udøver sine beføjelser under hensyntagen til de øvrige institutioners beføjelser**« ([23]). I denne henseende har Domstolen for så vidt angår OLAF fastslået, at OLAF's pligt til loyalt samarbejde ikke kan bevirke en ændring af fordelingen af opgaver og ansvar som fastsat i OLAF-forordningen ([24]).

57. Eftersom beføjelsen til at foretage interne undersøgelser ikke er en delt kompetence, men alene er tillagt OLAF ved OLAF-forordningen, kan princippet om loyalt samarbejde mellem institutionerne ikke påberåbes af nogen institution, herunder Parlamentet, for at forhindre OLAF i at udøve sin beføjelse til at undersøge medlemmer af institutioner, organer, kontorer og agenturer. Princippet om loyalt samarbejde er nemlig fastsat i OLAF-forordningens artikel 5, stk. 3, hvoraf fremgår følgende: »så længe kontoret [OLAF] foretager en intern undersøgelse, kan de berørte institutioner, organer, kontorer eller agenturer ikke en parallel undersøgelse af de samme faktiske omstændigheder, medmindre andet er aftalt med kontoret«.

Statutten og protokol nr. 7 vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter ([25])

58. Udvalget undersøgte også relevansen af statutten og protokol nr. 7 vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter, som fastsætter reglerne og de almindelige betingelser for udøvelsen af MEP'ers arbejde og giver dem lovfæstet beskyttelse af deres frihed og uafhængighed. Udvalget bemærker, at OLAF-forordningens artikel 1, stk. 3 – som fastsætter, at dens anvendelsesområde ikke berører a) protokol nr. 7 vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter og b) statutten for Europa-Parlamentets medlemmer – ikke begrænser OLAF's beføjelser til at undersøge medlemmer af institutioner, organer, kontorer og agenturer i forbindelse med alvorlige tjenesteforseelser. Den gør det kun klart, at en sådan kompetence skal udøves uden at begrænse eller skade MEP'ernes valgmandat eller deres frihed til at udøve deres rolle som valgte repræsentanter.

59. Ifølge retspraksis er Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter, der er anerkendt i protokol nr. 7, og i forlængelse heraf MEP'ernes immunitet, af rent funktionel karakter. De har til formål at undgå indblanding i Den Europæiske Unions funktionsmåde og uafhængighed. Følgelig indrømmes disse privilegier og immuniteter udelukkende i Den Europæiske Unions interesse. Ifølge Domstolen er formålet med denne immunitet »at undgå ethvert indgreb i virket i og uafhængigheden af den institution, som de er medlemmer af, dvs. i udøvelsen af denne institutions beføjelser« ([26]). Det følger heraf, at for så vidt som OLAF's undersøgelser af handlinger begået af MEP'er ikke griber ind i »meningstilkendegivelser eller stemmeafgivelser under udøvelsen af deres hverv«, »berører de ikke« medlemmernes privilegier og immuniteter i henhold til protokol nr. 7 og/eller deres statut ([27]).

Interinstitutionel aftale fra 1999 og afgørelser truffet af de enkelte institutioner, organer, kontorer eller agenturer i EU om OLAF's interne undersøgelser

60. I sin korrespondance med OLAF har Parlamentet også gjort gældende, at eftersom OLAF ikke har beføjelse i henhold til OLAF-forordningen til at undersøge handlinger begået af MEP'er, som ikke påvirker EU's finansielle interesser, kan sådanne undersøgelser udelukkende foretages på grundlag af den interinstitutionelle aftale af 25. maj 1999 mellem Parlamentet, Rådet og Europa-Kommissionen om de interne undersøgelser, der foretages af OLAF. Parlamentet er af den opfattelse, at eftersom det fremgår af betragtning 6 til denne aftale, at OLAF's undersøgelser »ikke fratager institutionerne [...] deres ansvar«, bør OLAF's undersøgelser af MEP'er gennemføres i fuld overensstemmelse med Parlamentets forretningsorden om håndhævelse af Parlamentets adfærdskodeks, som finder anvendelse på MEP'er. I henhold til disse regler har Parlamentets formand f.eks. enekompetence til efter høring af det rådgivende udvalg om medlemmernes adfærd at vedtage endelige afgørelser om MEP'ers overtrædelse af adfærdskodeksen. Hvis OLAF skulle foretage parallelle undersøgelser af sådanne spørgsmål, ville Parlamentets formands og det rådgivende udvalgs beføjelse blive draget i tvivl.

61. I denne forbindelse bemærker udvalget i overensstemmelse med praksis fra Unionens retsinstanser, at OLAF's beføjelse til at foretage interne undersøgelser af medlemmer af institutioner, organer, kontorer og agenturer i

([22]) Artikel 13, stk. 2, TEU fastsætter følgende: »Hver institution handler inden for rammerne af de beføjelser, der er tildelt den ved traktaterne, og i overensstemmelse med de procedurer, betingelser og mål, der er fastsat i disse. Institutionerne samarbejder loyalt med hinanden.«

([23]) Dom af 6.10.2015, Rådet for Den Europæiske Union mod Europa-Kommissionen (C-73/14, ECLI:EU:C:2015:663).

([24]) Dom af 5.9.2024, Kommissionen mod Tjekkiet (C-494/22 P, ECLI:EU:C:2024:684, præmis 149).

([25]) Europa-Parlamentets afgørelse af 28. september 2005 om vedtagelse af statutten for Europa-Parlamentets medlemmer, EUT L 262 af 7.10.2005, s. 1 kan tilgås her: http://data.europa.eu/eli/dec/2005/684/oj.

([26]) Dom af 27.4.2022, Roos mod Parlamentet (T-710/21, T-722/21 og T-723/21, præmis 132).

([27]) Se også Overvågningsudvalgets udtalelse nr. 2/2011 om OLAF's beføjelser med hensyn til uafhængig gennemførelse af interne undersøgelser i EU-institutionerne, https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/supervisory-committee-olaf/opinions-and-reports_en.

forbindelse med spørgsmål, der ikke skader EU's finansielle interesser, følger direkte af selve OLAF-forordningen. Dette er derfor ikke en kompetence, som de institutioner, der har undertegnet den interinstitutionelle aftale fra 1999, »frivilligt« har besluttet at tildele OLAF. Hvis der blev indført begrænsninger i OLAF's beføjelse til at foretage interne undersøgelser af medlemmer af institutioner, organer, kontorer og agenturer, kunne dette desuden kun ske ved selve OLAF-forordningen og ikke ved en institutionel aftale, da en aftale ikke er en lovgivningsmæssig retsakt, der kan ophæve, ændre eller erstatte OLAF-forordningen.

62. Udvalget er endvidere af den opfattelse, at hvis det er korrekt, at »[u]ndersøgelser i institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne inden for de områder [...] foretages i overensstemmelse med denne forordning og med de afgørelser, der er vedtaget af den relevante institution eller det relevante organ, kontor eller agentur« (OLAF-forordningens artikel 4, stk. 1), henviser dette til de gennemførelsesbestemmelser, som institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne skal have indført ved hjælp af interne administrative afgørelser. Disse afgørelser fastsætter praktiske ordninger, som OLAF skal tage i betragtning, når det udfører undersøgelsesaktiviteter (inspektion og indsamling af bevismateriale i lokaler, udveksling af oplysninger, samtaler med personale og medlemmer osv.), men kan ikke og påvirker ikke eksistensen af og OLAF's udøvelse af sine undersøgelsesbeføjelser.

63. Sammenfattende finder udvalget, at der efter Dalli-dommen ikke er nogen tvivl om, at OLAF har beføjelse til at efterforske MEP'er og medlemmer af institutioner, organer, kontorer og agenturer for alvorlige lovovertrædelser i forbindelse med udøvelse af deres arbejde, der ikke nødvendigvis skader EU's finansielle interesser. Udvalget mener endvidere, at den kommende revision af OLAF-forordningen vil være et belejligt tidspunkt til fuldt ud at tilpasse OLAF-forordningens artikel 1, stk. 4, til Domstolens dom i Dalli-sagen. Dette vil skabe større klarhed og fjerne tvivl om OLAF's kompetence til at foretage interne undersøgelser af medlemmer af institutioner, organer, kontorer og agenturer, der ikke skader EU's finansielle interesser.

2.5 *Forslag til udtalelse om OLAF's interne undersøgelser af chikane i EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer*

64. I 2022 underrettede OLAF's generaldirektør Overvågningsudvalget om visse vanskeligheder, som OLAF stod over for i en række sager vedrørende interne undersøgelser af chikane, der kunne bringe hans uafhængighed i fare.

65. På grundlag af de oplysninger, det modtog fra OLAF, fandt udvalget det vigtigt at afgive en udtalelse for at præcisere OLAF's rolle og beføjelser med hensyn til at undersøge upassende adfærd og chikane inden for institutioner, organer, kontorer og agenturer og foretage en detaljeret undersøgelse af den merværdi, som disse undersøgelser tilfører bekæmpelsen af chikane og anden lignende upassende adfærd fra EU-tjenestemænds og medlemmer af institutioners, organers, kontorers og agenturers side. Da udvalget imidlertid ikke blander sig i gennemførelsen af igangværende undersøgelser, besluttede det først at undersøge spørgsmålet, når OLAF's generaldirektør havde afsluttet de indberettede sager.

66. I december 2024 godkendte udvalget sit udkast til udtalelse, som derefter formelt blev vedtaget i januar 2025 ([28]). Udvalget undersøgte 20 sager om chikane, som OLAF havde afvist (undersøgelser ikke indledt) i løbet af de seneste fem år (2018-2023), samt 9 efterforskninger af chikane, der blev afsluttet i samme periode.

([28]) Se udtalelse nr. 1/2025 her: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/0aaf5493-9be7-4538-a5c4-f1957b3d479a_en?filename=Opinion%201-2025.pdf.

67. I sin udtalelse bemærkede udvalget for det første, at det efter Dalli-dommen nu er fastslået, at OLAF har kompetence til at foretage interne undersøgelser af alvorlige forhold vedrørende udøvelse af arbejdet for ansatte i og medlemmer af institutioner, organer, kontorer og agenturer, uanset om de skader EU's finansielle interesser, og at denne kompetence følger direkte af OLAF-forordningens artikel 1, stk. 4. Dette er ikke en yderligere kompetence, som OLAF frivilligt har fået tildelt af institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne uden for OLAF-forordningens anvendelsesområde ([29]). OLAF har derfor kompetence til at foretage interne undersøgelser, der involverer chikane som defineret i retspraksis, selv når der ikke er nogen indvirkning på EU's finansielle interesser.

68. Når dette er sagt, viste udvalgets analyse, at OLAF normalt afholder sig fra at indlede en undersøgelse af sådanne forhold i tilfælde, hvor a) påstandene henviser til chikane begået af tjenestemænd og andre ansatte eller af personer i mellemlederstillinger, og b) den berørte institution eller det berørte organ, kontor eller agentur har kapaciteten og den nødvendige ekspertise og er i stand til at foretage sin egen interne undersøgelse på en effektiv og uafhængig måde, uden at det er nødvendigt, at OLAF griber ind. I sådanne tilfælde er det OLAF's opfattelse, at det ikke vil være en forholdsmæssig eller effektiv anvendelse af dets ressourcer at indlede sin egen undersøgelse, og det vil heller ikke tilføre nogen merværdi. I sådanne tilfælde henlægger generaldirektøren sagen og sender de relevante oplysninger til den berørte institution eller det berørte organ, kontor eller agentur, således at der kan træffes passende foranstaltninger i overensstemmelse med OLAF-forordningens artikel 5, stk. 6.

69. OLAF anser det imidlertid for hensigtsmæssigt og nødvendigt at indlede sine egne undersøgelser, når påstandene om chikane fremsættes mod højtstående embedsmænd og ledende medarbejdere og medlemmer af institutioner, organer, kontorer eller agenturer, hvor kun OLAF kan garantere den krævede grad af uafhængighed i gennemførelsen af sådanne undersøgelser.

70. Udvalget fandt, at OLAF's tilgang til behandling af klager over chikane er i overensstemmelse med de gældende regler og med dets mandat. Det var desuden udvalgets opfattelse, at en OLAF-undersøgelse i tilfælde af chikane begået af højtstående embedsmænd giver en reel merværdi med hensyn til uafhængighed og upartiskhed i forbindelse med gennemførelsen af sådanne undersøgelser.

71. I denne forbindelse bemærker udvalget, at i betragtning af den højtstående stilling i den pågældende institution eller det pågældende organ, kontor eller agentur og det høje ansvarsniveau, der tillægges visse ledende EU-medarbejdere i eller medlemmer af institutioner, organer, kontorer og agenturer, er en intern undersøgelse foretaget af den pågældende institution eller det pågældende organ, kontor eller agentur muligvis ikke tilstrækkeligt objektiv, uafhængig og upartisk. I nogle tilfælde har institutioner, organer, kontorer og agenturer måske ikke engang de nødvendige ressourcer til at udpege et specialiseret internt team, der er ansvarligt for at gennemføre en administrativ undersøgelse. Endelig kan påstande om chikane begået af højtstående embedsmænd og medlemmer af institutioner, organer, kontorer og agenturer, der undersøges af deres egen institution eller eget organ, kontor eller agentur, potentielt forårsage alvorlig skade på den pågældende institutions eller det pågældende organs, kontors eller agenturs image og omdømme.

72. Udvalget bemærkede også, at selv om institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne i de fleste af de analyserede sager var samarbejdsvillige og ikke blandede sig i OLAF's undersøgelse, udviste institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne i to tilfælde en klar mangel på samarbejde og satte spørgsmålstegn ved OLAF's beføjelse til at foretage sådanne interne undersøgelser. Dette resulterede i yderligere forsinkelser i OLAF's undersøgelser og havde en negativ indvirkning på effektiviteten af dets indsats.

73. Udvalget bemærkede derfor, at når generaldirektøren indleder en undersøgelse af spørgsmål, der henhører under OLAF's kompetence, er institutionernes, organernes, kontorernes og agenturernes forpligtelse til at samarbejde med OLAF og afholde sig fra parallelle undersøgelser ubetinget. I denne forbindelse er det udvalgets opfattelse, at når en institution eller et organ, kontor eller agentur ikke reagerer positivt på OLAF's anmodninger om ikke at foretage en parallel undersøgelse af forhold, der allerede undersøges af OLAF, eller nægter at sende oplysninger, der er relevante for OLAF's undersøgelser, undlader denne institution eller dette organ, kontor eller agentur faktisk at handle i overensstemmelse med OLAF-forordningen og princippet om loyalt samarbejde. En sådan adfærd har en negativ indvirkning på effektiviteten og sammenhængen i OLAF's arbejde og griber i sidste ende ind i OLAF's autonomi og uafhængighed i forbindelse med gennemførelsen af undersøgelserne inden for dets mandat.

([29]) Overvågningsudvalget har allerede givet udtryk for sin holdning til dette emne i sin udtalelse nr. 4/2024 »OLAF's power to conduct internal investigation: the case of Members of the EU institutions«.

2.6 ***Kontrol med varigheden af OLAF's undersøgelser***

74. I henhold til OLAF-forordningen artikel 7, stk. 8, skal udvalget foretage en individuel analyse af hver enkelt undersøgelse, der har varet i over 12 måneder, for at sikre, at OLAF's undersøgelser gennemføres uopholdeligt i en periode, som står i et rimeligt forhold til sagens omstændigheder og kompleksitet.

75. Ved regelmæssigt at overvåge varigheden af OLAF's undersøgelser og årsagerne til unødige forsinkelser forsøger udvalget at kontrollere, at undersøgelserne gennemføres uvildigt og uden ekstern eller intern indblanding. En undersøgelse, der er langvarig uden begrundelse, kan have alvorlige negative konsekvenser for: i) den pågældendes processuelle rettigheder og/eller ii) opfølgningen på undersøgelsen. Ved at overvåge varigheden af OLAF's undersøgelser kontrollerer udvalget også, om de menneskelige og finansielle ressourcer, der er afsat til OLAF, er blevet anvendt effektivt.

76. Det er udvalgets opfattelse, at undersøgelsernes varighed er en vigtig indikator for effektiviteten af OLAF's indsats, og udvalget har i årenes løb lagt særlig vægt på dette emne. I sin seneste udtalelse om dette emne, udtalelse nr. 5/2021, foretog udvalget en omfattende vurdering af OLAF's undersøgelser, der varede mere end 36 måneder i 2019. Udvalget konstaterede visse mangler, som gav anledning til en række henstillinger til OLAF's generaldirektør.

77. I sin nylige udtalelse nr. 3/2024 om udkastet til nye retningslinjer vedrørende undersøgelsesprocedurerne hilste udvalget de fremskridt velkommen, som OLAF har gjort med hensyn til at forvalte varigheden af sine undersøgelser, og anerkendte medtagelsen af nogle af udvalgets henstillinger i udkastet til reviderede retningslinjer vedrørende undersøgelsesprocedurerne. Udvalget understregede imidlertid også vigtigheden af, at retningslinjerne vedrørende undersøgelsesprocedurerne giver efterforskerne klar vejledning med hensyn til at undgå ubegrundede perioder med inaktivitet under undersøgelsesprocessen. I denne forbindelse fremsatte udvalget en række henstillinger til OLAF's generaldirektør om ændringer af retningslinjerne vedrørende undersøgelsesprocedurerne, der ville hjælpe OLAF med at løse problemet med alt for langvarige undersøgelser. Udvalget har tillid til, at disse henstillinger vil blive godkendt af OLAF's generaldirektør i den endelige udgave af retningslinjerne. Som anført ovenfor giver det imidlertid anledning til bekymring for udvalget, at vedtagelsen af retningslinjerne vedrørende undersøgelsesprocedurerne er blevet udsat uden nogen konkret tidsplan.

78. I løbet af rapporteringsåret modtog udvalget, som det gør hvert år, oplysninger fra OLAF om undersøgelser, der varede længere end 12 måneder. For bedre at forstå, hvordan OLAF forvaltede varigheden af sine undersøgelser i 2024, og hvordan det overholdt det generelle proportionalitetsprincip for varigheden af OLAF's undersøgelser, også i lyset af tidligere formulerede henstillinger, foretog udvalget en vurdering med fokus på undersøgelser, der varede mere end 36 måneder (se afsnit 2.6.2).

2.6.1 *Rapporter om undersøgelser af en varighed på mere end 12 måneder, som udvalget modtog i 2024*

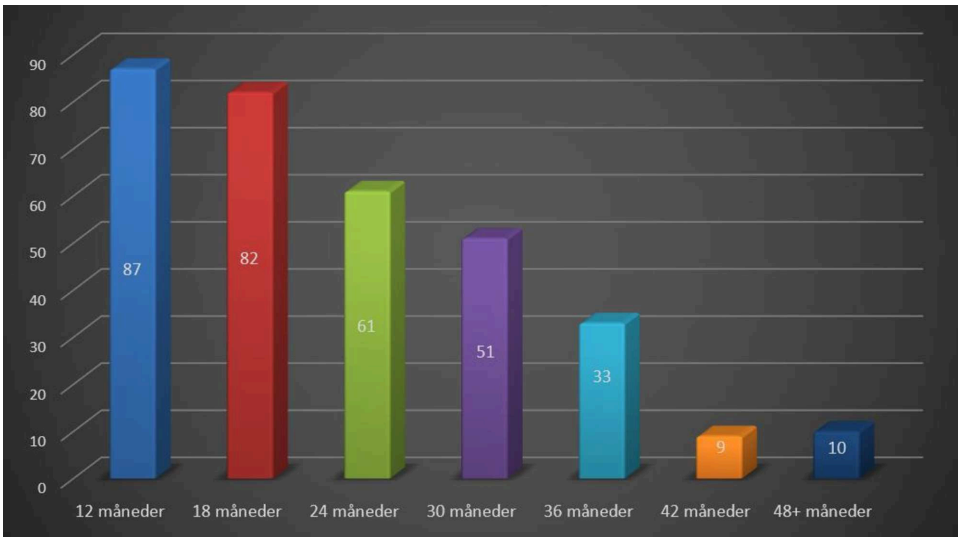
79. Hvis en undersøgelse ikke kan afsluttes inden for 12 måneder, efter at den er indledt, skal OLAF's generaldirektør i henhold til OLAF-forordningens artikel 7, stk. 8 ([30]) formelt aflægge rapport til udvalget, 12 måneder efter at undersøgelsen blev indledt, og hver sjette måned derefter. I disse rapporter redegør OLAF for årsagerne til, at undersøgelsen ikke er blevet afsluttet, og, hvor det er relevant ([31]), de afhjælpende foranstaltninger, der skal træffes for at fremskynde undersøgelsen, såvel som den forventede tidsramme for undersøgelsens afslutning.

80. I 2024 modtog udvalget 490 rapporter fra OLAF om cirka 333 igangværende individuelle undersøgelser, der ikke var blevet afsluttet efter 12 måneder. Af disse oversteg 49 % 24 måneder, og 16 % oversteg 36 måneder (figur 1). En opdeling af OLAF's undersøgelser efter sektorer kan findes i figur 2.

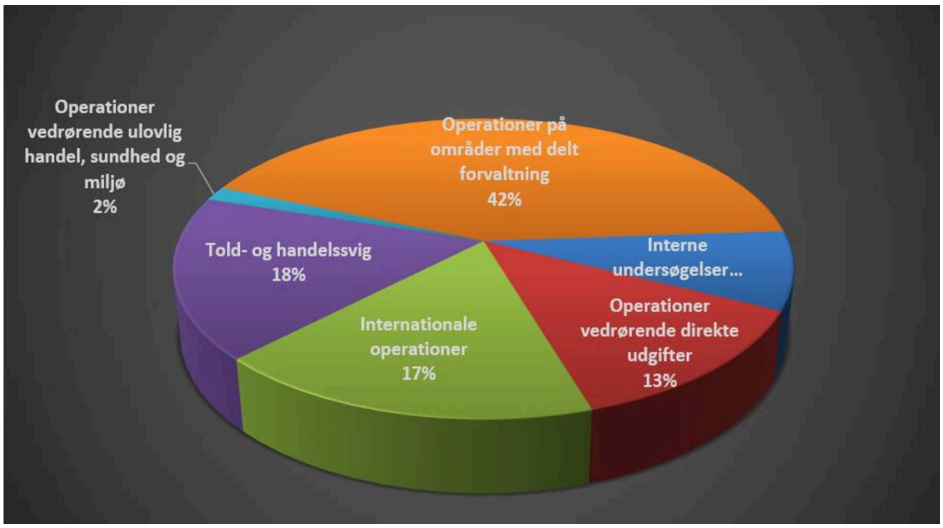
([30]) Artikel 7, stk. 8, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 bestemmer følgende: »Hvis en undersøgelse ikke kan afsluttes inden for 12 måneder efter, at den er indledt, aflægger generaldirektøren ved udløbet af denne 12-månedersperiode og hver sjette måned derefter rapport til overvågningsudvalget med angivelse af årsagerne og, hvor det er relevant, de påtænkte afhjælpende foranstaltninger med henblik på at fremskynde undersøgelsen.«

([31]) Formuleringen »hvor det er relevant« blev tilføjet til OLAF-forordningens artikel 7, stk. 8, ved ændringsforordning (EU, Euratom) 2020/2223.

Figur 1: 333 langvarige sager indberettet i 2024



Figur 2: Opdeling af langvarige sager indberettet i 2024 efter sektor



2.6.2 *Overvågning af OLAF-undersøgelser, der varer længere end 36 måneder i 2024*

81. I 2024 foretog udvalget regelmæssig overvågning af varigheden af OLAF's undersøgelser med særligt fokus på dem, der oversteg 36 måneder. Overvågningen fandt sted i to faser. Først analyserede udvalget sager, der havde overskredet 36 måneder mellem den 1. januar og den 31. august 2024 (39 sager). Derefter gennemgik udvalget nye sager, der oversteg 36 måneder mellem den 1. september og den 31. december 2024 (13 nye sager). I sidstnævnte fase undersøgte udvalget også fremskridtene i de 39 sager, der blev analyseret tidligere på året.

82. I overensstemmelse med artikel 10 i de samarbejdsordninger, der er aftalt mellem OLAF og Udvalget ([32]), havde udvalget adgang til sagsakterne vedrørende ovennævnte 52 undersøgelser. Ved udgangen af december 2024 havde OLAF afsluttet 44 af disse sager, og otte var fortsat under behandling.

([32]) Ifølge de nuværende samarbejdsordninger mellem OLAF og udvalget skal udvalget have delvis direkte adgang til sagsrelevante oplysninger, der er tilgængelige og registreret i OLAF's sagsstyringssystem. Samarbejdsordningerne kan tilgås her: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/system/files/2021-10/OLAF%20SC%20WA%20signed.pdf.pdf.

83. Udvalgets gennemgang så på følgende indikatorer.

Kontinuitet i undersøgelsesaktiviteter. Undersøgelsesaktiviteternes intensitet blev nøje gennemgået med hensyn til hele varigheden af den enkelte sag. Udvalget kontrollerede de begrundelser, som OLAF havde givet i sine 12-månedersrapporter i forhold til sagsakterne, og analyserede aktiviteternes kontinuitet mellem rapporteringsperioderne. Der blev lagt særlig vægt på afbrydelser i undersøgelsesaktiviteter, der varede mere end tre måneder. Der blev søgt efter begrundelser i sagsakterne (enten udtrykkeligt angivet eller på anden måde begrundet) ([33]). Udvalget fokuserede også på OLAF-evalueringsteamets vurdering af undersøgelsernes kontinuitet ([34]).

Undersøgelsesplanlægning og operationel prioritering. Udvalget gennemgik OLAF's interne praksis for håndtering af undersøgelsernes varighed med særlig vægt på planlægning og operationel prioritering. Udvalget vurderede, om der blev anvendt en konsekvent og ensartet tilgang på tværs af alle OLAF-enheder ([35]). Udvalget tog endvidere i betragtning, om OLAF's ledelse havde prioriteret undersøgelser på over 36 måneder operationelt med det klare mål at fremskynde deres afslutning ([36]).

Proportionalitet og effektivitet. Udvalget foretog også en foreløbig vurdering af proportionaliteten af varigheden af hver undersøgelse og vurderede, om varigheden var berettiget på grundlag af sagens omstændigheder. Overvågningsudvalget vurderede endvidere, om de foreslåede afhjælpende foranstaltninger var meningsfulde og egnede til at afhjælpe årsagerne til den manglende gennemførelse.

84. Udvalgets analyse udført i 2024 kan sammenfattes som følger.

Rapportering

85. Udvalget bemærkede, at »sagens kompleksitet« var OLAF's hyppigst påberåbte begrundelse for en undersøgelses varighed (anført i 85 % af sagerne). De omstændigheder, hvorunder en undersøgelse kan betragtes som kompleks, kan variere fra sag til sag afhængigt af genstanden og de specifikke omstændigheder. Kompleksitet nævnes typisk af OLAF, når dokumenterne er talrige og vanskelige at undersøge på grund af deres format, omfang og sprog. Kompleksitet nævnes også, når der opstår vanskeligheder på tværs af jurisdiktioner og andre juridiske spørgsmål, når sagen involverer eller potentielt kan involvere mange personer ([37]) og/eller lande, når undersøgelsens omfang er bredt, eller når transaktionerne er vanskelige at analysere.

86. Andre årsager, som OLAF har indberettet som begrundelse for varigheden, er interne (f.eks. HR-spørgsmål såsom en ledende medarbejders lange fravær eller omorganisering af et undersøgelsesteam) eller eksterne omstændigheder, der ligger uden for OLAF's kontrol (f.eks. vanskeligheder i samarbejde med interessenter, venten på input fra EU-institutioner, nationale myndigheder eller andre interessenter eller virkningerne af covid-19-pandemien).

87. Udvalget vurderede indholdet af OLAF's 12-månedersrapporter i forhold til alle de tilgængelige data i hver sagsmappe uden at finde uoverensstemmelser. Mere generelt mener udvalget, at den skabelon, der anvendes til rapportering til udvalget, kan give et pålideligt overblik over sagen, hvis den udfyldes korrekt. Det er vigtigt at ajourføre oplysningerne heri hver sjette måned med særlig vægt på de afhjælpende foranstaltninger, der er truffet i rapporteringsperioden, og deres effektivitet. Udvalget har allerede påpeget ([38]) at en undersøgelse, der er ved at blive afsluttet, når 12-måneders rapporten udarbejdes, ikke fritager OLAF for dets pligt til at underrette udvalget om afhjælpende foranstaltninger, der er truffet i løbet af undersøgelsen.

([33]) Se Overvågningsudvalgets udtalelse nr. 5/2021, henstilling 1b.
([34]) Se Overvågningsudvalgets udtalelse nr. 5/2021, henstilling 2.
([35]) Se Overvågningsudvalgets udtalelse nr. 5/2021, henstilling 3.
([36]) Se Overvågningsudvalgets udtalelse nr. 5/2021, henstilling 4c.
([37]) De analyserede sager omfattede en række fysiske/juridiske personer fra 1 til 29 personer.
([38]) Se Overvågningsudvalgets udtalelse nr. 5/2021, punkt 38 og 39.

Undersøgelsernes kontinuitet

a) *Afbrydelser i undersøgelsesaktiviteter*

88. Udvalget undersøgte omhyggeligt intensiteten af undersøgelsesaktiviteterne i hele den enkelte sags varighed og identificerede perioder med inaktivitet i livscyklussen for de fleste af de analyserede sager (47 sager) ([39]). I de fleste tilfælde havde en sag mere end én periode med inaktivitet. I 44 tilfælde fandt udvalget afbrydelser, der varede 3-8 måneder ([40]). I 12 tilfælde varede afbrydelserne 9-15 måneder ([41]). I fire tilfælde konstaterede udvalget længere perioder med inaktivitet på 16-23 måneder ([42]). Som allerede anført i tidligere udtalelser anerkender udvalget, at analysen af varigheden ikke udelukkende kan baseres på antallet og varigheden af aktivitetsafbrydelserne i en undersøgelse, og at enhver analyse skal tage hensyn til samtlige sagsakter i undersøgelsen og i overensstemmelse med OLAF-forordningens artikel 7, stk. 5, sagens omstændigheder og kompleksitet.

89. Udvalget gentager ([43]) at perioder med inaktivitet skal registreres korrekt og begrundes i sagsakterne, og at hindringer eller forsinkelser, som sagsteamet støder på i løbet af en undersøgelses livscyklus, altid skal registreres og kunne spores i OLAF's sagsstyringssystem (f.eks. i form af et notat på sagen). Dette vil sætte OLAF's ledelse i stand til effektivt at overvåge fremskridt i en undersøgelse og sikre den nødvendige grad af gennemsigtighed og ansvarlighed.

90. I sin tidligere analyse af varigheden bemærkede udvalget, at OLAF i de fleste tilfælde ikke havde registreret omstændighederne bag perioder med inaktivitet i sagsstyringssystemet korrekt ([44]). Den analyse, der blev foretaget i 2024, viser en forbedring på dette område, da OLAF regelmæssigt dokumenterede afbrydelser på over tre måneder, så udvalget kunne forstå årsagerne til sådanne perioder med inaktivitet. Kun i et mindretal af sagerne opdagede udvalget udokumenterede afbrydelser ([45]).

91. I den forbindelse roser udvalget praksissen med at dokumentere de gradvise fremskridt i OLAF's dataanalyse i sagsnotater samt registreringen af eventuelle proceduremæssige hindringer, som undersøgelsesteamet er stødt på ([46]).

92. Udvalget bemærkede også, at selv om OLAF i de fleste tilfælde registrerede dokumenter til tiden, blev dette ved få lejligheder gjort med en vis forsinkelse (f.eks. e-mailudvekslinger, der går nogen tid tilbage, før de blev indført i sagsstyringssystemet) ([47]). Denne praksis afviger fra behovet for klarhed og gennemsigtighed i OLAF's sagsstyringssystem, hvilket igen er afgørende for en strømlinet gennemførelse af undersøgelser, ledelsesmæssigt tilsyn og udvalgets overvågningsarbejde. Udvalget understreger derfor betydningen af, at alle relevante dokumenter straks indføres i sagsstyringssystemet.

b) *Evauleringsteamets udtalelser*

93. I alle 44 afsluttede sager analyserede udvalget også de udtalelser, som evalueringsteamet havde afgivet inden afslutningen af en sag (»udtalelse om afslutning«). Udvalget fandt, at der var en vis grad af uensartethed i den analyse, som evalueringsteamet foretog af undersøgelsernes kontinuitet: I nogle sager henviste evalueringsteamets udtalelse til perioder med inaktivitet eller sagens kompleksitet uden at give forklaringer eller yderligere oplysninger til støtte for deres vurdering ([48]). I andre sager anføres det blot i udtalelsen, at »der ikke blev fundet sådanne tegn på [uberettigede forsinkelser]«, selv om indholdet af sagsakterne kan tyde på andet ([49]).

([39]) [Der blev ikke konstateret perioder med inaktivitet i fem sager – fortroligt].
([40]) [Fortroligt].
([41]) [Fortroligt].
([42]) [Fortroligt].
([43]) Se Overvågningsudvalgets udtalelse nr. 5/2021, punkt 44.
([44]) Se Overvågningsudvalgets udtalelse nr. 5/2021, punkt 45 og ff.
([45]) [Fortroligt].
([46]) [Fortroligt].
([47]) [Fortroligt].
([48]) [Fortroligt].
([49]) [Fortroligt].

94. Udvalget tilslutter sig den holdning, som det tidligere har givet udtryk for ([50]), at den vurdering, der foretages ved undersøgelsens afslutning, er yderst relevant for overvågningen af effektiviteten af OLAF's aktiviteter. Det er derfor vigtigt, at evalueringsteamets udtalelser identificerer de nøjagtige perioder med inaktivitet og drager klare og velargumenterede konklusioner.

Undersøgelsesplanlægning og prioritering

95. Som led i den seneste ajourføring af retningslinjerne vedrørende undersøgelsesprocedurerne ændrede OLAF artikel 9, stk. 1, for at medtage kravet om, at undersøgelsesenhederne skal »beskrive en indledende arbejdsplan«. Udvalget glæder sig over denne udvikling og anerkender den indsats, som OLAF's generaldirektør har gjort for at gennemføre henstilling 3 i udtalelse nr. 5/2021.

96. Analysen viste imidlertid, at der i 60 % af sagerne ikke blev udarbejdet indledende undersøgelsesplaner. I de resterende 40 % af sagerne blev der udarbejdet en indledende arbejdsplan, men i kun tre sager blev den indledende arbejdsplan ajourført ([51]). Udvalget anerkender, at langt størstedelen af de analyserede undersøgelser blev indledt, inden retningslinjerne vedrørende undersøgelsesprocedurerne blev ajourført i oktober 2021. Udvalget gentager dog sit synspunkt ([52]) om, at en mere konsekvent tilgang ville være til gavn for OLAF's aktiviteter. Når der udarbejdes arbejdsplaner ved indledningen af en undersøgelse, og de ajourføres, når det er nødvendigt, får OLAF's ledelse et konkret redskab til at overvåge undersøgelsernes varighed og forløb og gøre bedst mulig brug af sine personaleressourcer.

97. Udvalgets analyse viste også en vis grad af uensartethed i tildelingen af operationel prioritet til sager. Kun otte undersøgelser, der oversteg 36 måneder, blev udtrykkeligt prioriteret ([53]). Analysen viste imidlertid også, at selv om 30 sager ikke udtrykkeligt blev givet operationel prioritet, blev de afsluttet kort tid efter, at de havde varet mere end 36 måneder ([54]).

98. Med hensyn til dette spørgsmål glæder udvalget sig – som en positiv udvikling, der opfylder henstilling 4c i udtalelse nr. 5/2021 – over, at OLAF automatisk har prioriteret de fleste undersøgelser, der løber i over 36 måneder. Ikke desto mindre understreger udvalget også betydningen af at registrere afgørelser om at give forrang til en undersøgelse i sagsakterne samt dokumentere eventuelle efterfølgende ændringer af sådanne afgørelser.

99. Udvalgets analyse af sager, der løber over mere end 36 måneder i 2024, kastede lys over en række konstateringer. For det første var der en lille stigning i disse sager i forhold til 2019 (en stigning fra 10 % til 16 % af alle de indberettede sager i 2024). Dette tal synes at være i overensstemmelse med det faldende antal OLAF-medarbejdere i de seneste fem år og den stigende kompleksitet af OLAF's undersøgelser ([55]). Analysen fremhævede imidlertid, at de fleste undersøgelser blev fremskyndet efter at have nået 36 måneders varighed, hvilket resulterede i, at de fleste sager blev afsluttet mellem 36 og 42 måneder.

100. Når man ser på undersøgelsernes kontinuitet, fandt udvalget, at de konstaterede afbrydelser i næsten 70 % af sagerne faktisk var berettigede ([56]). I de resterende 30 % fandt udvalget, at et tilbagevendende element med indvirkning på varigheden var den ledende undersøgelsesmedarbejders lange fravær og/eller deraf følgende ændringer i sammensætningen af sagsteamet ([57]). Endelig er der et begrænset antal analyserede sager ([58]), som efter udvalgets opfattelse giver anledning til bekymring over deres varigheds forholdsmæssighed. Udvalget mener, at OLAF's undersøgelser i disse tilfælde ikke var kontinuerlige, og at afbrydelserne ikke var berettigede. I lyset af ovenstående betragtninger understreger udvalget betydningen af at begrænse undersøgelsesafbrydelser til et minimum. Det understreger ligeledes nødvendigheden af klart at begrunde sådanne perioder med inaktivitet i sagsakterne.

([50]) Henstilling 2 i Overvågningsudvalgets udtalelse nr. 5/2021.
([51]) [Fortroligt].
([52]) Henstilling 3 i Overvågningsudvalgets udtalelse nr. 5/2021.
([53]) [Fortroligt].
([54]) [Sager afsluttet mellem 36 og 42 måneder – fortroligt].
([55]) I 2019 påberåbte OLAF sig »sagens kompleksitet« som begrundelse for undersøgelsens varighed i 43 % af sagerne, mens dette i rapporteringsåret udgjorde 85 % af sagerne.
([56]) [Fortroligt].
([57]) [Fortroligt].
([58]) [Fortroligt].

101. Analysen viste endvidere, at selv om udarbejdelsen af arbejdsplaner er et krav i henhold til artikel 9, stk. 1, i de nuværende retningslinjer vedrørende undersøgelsesprocedurer vedtages arbejdsplaner endnu ikke konsekvent på tværs af undersøgelsesenhederne. Udvalget har tillid til, at artikel 9, stk. 1, i retningslinjerne vedrørende undersøgelsesprocedurer vil blive anvendt mere konsekvent i fremtiden.

2.7 *Udvalgets overvågning af behandlingen af individuelle klager, der blev indgivet til OLAF*

102. Som hvert år modtog udvalget to gange om året rapporter og relevante dokumenter om individuelle klager, som var blevet behandlet af OLAF. I 2024 meddelte generaldirektøren udvalget, at OLAF behandlede i alt tre klager. Generaldirektøren gav også en oversigt over klager, der blev behandlet af Den Europæiske Ombudsmand. OLAF gav automatisk adgang til de tilsvarende sager i OLAF's sagsstyringssystem, som indeholder alle relevante dokumenter og oplysninger ([59]). Udvalget fokuserede på de tre klager, der blev behandlet direkte af OLAF i 2024, og som alle var baseret på personalevedtægtens artikel 90a ([60]).

103. I henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 90a kan EU-tjenestemænd og andre ansatte indgive ansøgninger til OLAF's generaldirektør vedrørende deres rettigheder og hvordan de behandles i forbindelse med undersøgelser, der foretages af OLAF. De kan også indgive klager over en retsakt, der går dem imod, i forbindelse med OLAF's undersøgelser.

104. Udvalget bemærker, at der i to klager indgivet af personer, der er berørt af OLAF's undersøgelser, blev indgivet ansøgning om erstatning for påstået tilsidesættelse af processuelle garantier. Begge klager blev indgivet, efter at OLAF's undersøgelser var afsluttet. Den sidste klage blev indgivet af en informant og vedrørte en »afvist sag«, hvor OLAF besluttede ikke at indlede en undersøgelse.

105. Udvalget bemærker, at OLAF i samtlige ovennævnte klager gav en tilstrækkelig begrundelse til klagerne og handlede i overensstemmelse med sin forpligtelse i henhold til artikel 41, stk. 2, litra c), i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, nemlig forpligtelsen »for forvaltningen til at begrunde sine beslutninger«.

3 **Samarbejde**

3.1 *Samarbejde med OLAF*

106. I 2024 konsoliderede udvalget sit frugtbare samarbejde med OLAF ved at opretholde en åben og meningsfuld dialog med OLAF's generaldirektør og hans team.

107. Udvalget fortsatte sin praksis med at invitere OLAF's generaldirektør og dennes medarbejdere til sine månedlige møder for at drøfte og blive informeret om alle spørgsmål af relevans for udvalgets og OLAF's arbejde. Udvalgets medlemmer og sekretariatet afholdt også formelle og uformelle møder med OLAF's ledelse og medarbejdere som led i forberedelsen af udvalgets arbejde.

108. Udvalget modtog følgende rapporter fra OLAF i overensstemmelse med OLAF-forordningen og den etablerede arbejdspraksis: i) rapporter om undersøgelser, der varede længere end 12 måneder, ii) rapporter, hvor henstillinger udstedt af OLAF siden den 1. oktober 2013 ikke var blevet fulgt op, og for hvilke OLAF modtog svar fra de berørte myndigheder i den årlige overvågningsøvelse i 2023, iii) rapporter om klager indgivet til OLAF om processuelle garantier i forbindelse med igangværende OLAF-undersøgelser, iv) rapporter om sager, hvorom der var blevet sendt oplysninger til nationale retsmyndigheder, samt og v) rapporter om udsættelser i henhold til OLAF-forordningens artikel 4, stk. 6.

([59]) Jf. artikel 6, stk. 2, i samarbejdsordningerne mellem OLAF og Overvågningsudvalget.

([60]) Forordning nr. 31 (EØF), 11 (Euratom), om vedtægten for tjenestemænd og om ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Det europæiske økonomiske Fællesskab og Det europæiske Atomenergifællesskab kan tilgås her: EUR-Lex – 01962R0031-20140501 – DA – EUR-Lex.

3.2 *Forbindelserne med interessenter*

109. Udvalget står til ansvar for de institutioner, der har udnævnt dets medlemmer, og det er også en dialogpartner for EU-institutionerne. Udvalget rapporterer til EU-institutionerne om sine aktiviteter, kan afgive udtalelser på deres anmodning, udarbejder rapporter om anliggender i forbindelse med undersøgelser og udveksler synspunkter med institutionerne på politisk plan ([61]).

110. Efter udvalgets opfattelse er det vigtigt at opretholde regelmæssig kontakt med EU-institutionerne og OLAF's partnere og interessenter for at forbedre informationsstrømmen og indhente feedback om OLAF's resultater. Udvalget og dets sekretariat har været i kontakt med: i) Den Europæiske Ombudsmand (deltagelse i udvalgets plenarmøde den 9.7.2024), ii) Rådets arbejdsgruppe vedrørende bekæmpelse af svig (forelæggelse af årsrapporten for 2023 af formanden den 18.7.2024) og iii) Europa-Parlamentets Budgetkontroludvalg (CONT) (forelæggelse af udvalgets årsrapport for 2023 af formanden den 5.9.2024). Udvalgets formand deltog også i OLAF-EPPO-konferencen den 22. april 2024 og ordføreren for koordineringstjenesten for bekæmpelse af svig (AFCOS) i OLAF's AFCOS-konference den 16. oktober 2024.

111. Udvalget deltog også i den årlige interinstitutionelle udveksling af synspunkter om OLAF, der fandt sted den 3. december 2024, og fokuserede på EU-aktørers anvendelse af kunstig intelligens til bekæmpelse af svig. Udvalget deltog aktivt i mødet og anerkendte de potentielle fordele ved at anvende automatiske algoritmer til at afsløre svig og strømline efterforskninger. I sin enkleste anvendelse kan kunstig intelligens automatisere ensidigt gentagne opgaver og støtte OLAF's personale i at vurdere og forstå de forskellige nationale retlige rammer. I mere avancerede tilfælde øger anvendelsen af kunstig intelligens kapaciteten til at behandle store mængder data mere effektivt og mere præcist end tidligere. I overensstemmelse med sit specifikke ansvarsområde fremhævede udvalget, at anvendelsen af kunstig intelligens bør omfatte overholdelse af de begrænsninger, der er fastsat i den retlige ramme, retspraksis og etiske standarder. Det understregede også de risici, der er forbundet med anvendelsen af kunstig intelligens med hensyn til forudindtagethed, forklarlighed og gennemsigtighed, sammen med spørgsmålet om omkostninger og det deraf følgende behov for tilstrækkelig finansiering.

4 **Administration og ressourcer**

4.1 *Overvågningsudvalgets arbejdsmetoder*

112. I 2024 afholdt udvalget 11 plenarmøder, enten online eller fysisk ([62]). For hvert større emne, som udvalget behandlede, udpegede det en ordfører. Ordførerne arbejdede sammen med sekretariatet om at udarbejde udkast til rapporter til drøftelse på plenarmøderne, og de afholdt også uformelle og formelle møder med relevante OLAF-medarbejdere og sekretariatet om udarbejdelsen af udtalelser. Formanden, ordførerne og sekretariatets medlemmer mødtes også regelmæssigt for at behandle specifikke spørgsmål.

113. Efter Cretins fratræden i juli 2024 fortsatte udvalget sit arbejde med fire medlemmer indtil årets udgang. Det medlem, der afløser Cretin for den resterende del af hans mandatperiode, udnævnes fra reservelisten i afgørelsen om udnævnelse af medlemmerne af OLAF's Overvågningsudvalg ([63]) vedtaget af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 28. marts 2022.

([61]) Artikel 15, stk. 1, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013: »Overvågningsudvalget sender udtalelser, herunder om nødvendigt henstillinger, til generaldirektøren om bl.a. de ressourcer, der er behov for til udførelsen af kontorets undersøgelsesfunktion, kontorets prioritering af undersøgelser og undersøgelsernes varighed. Det kan afgive udtalelserne på eget initiativ, på generaldirektørens anmodning eller efter at **anmodning fra en institution, et organ, et kontor eller et agentur**, uden at det dog griber ind i gennemførelsen af igangværende undersøgelser. […]
Institutionen, organet, kontoret eller agenturet får en kopi af udtalelser afgivet i henhold til tredje afsnit.«

([62]) Fra januar til december 2024.

([63]) Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens afgørelse (EU, Euratom) 2022/521 af 28. marts 2022 om udnævnelse af medlemmerne af Overvågningsudvalget for Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF).

4.2 *Sekretariatet*

114. I 2024 fortsatte sekretariatet med at bistå udvalgets medlemmer med at udføre deres opgaver for derved at styrke OLAF's uafhængighed. Udvalget minder, som i den foregående rapport ([64]), om betydningen af, at sekretariatet har tilstrækkelige ressourcer til at støtte både Overvågningsudvalget og den kontrolansvarlige for processuelle garantier og til at bevare den nødvendige adskillelse af opgaverne mellem de to organer. Efter sidste års udveksling mellem udvalget og Europa-Kommissionens generalsekretær om dette spørgsmål forsikrede generalsekretæren udvalget om, at den ønskede støtte vil blive ydet.

115. I løbet af rapporteringsperioden iværksatte sekretariatet to rekrutteringsprocesser. To personer forventes at tilslutte sig sekretariatet i første kvartal af 2025.

116. Udvalget var involveret i disse ansættelsesprocedurer. Tjenestemænd, der er tilknyttet sekretariatet, må aldrig søge eller modtage instrukser om udøvelsen af udvalgets overvågningsfunktioner fra nogen regering eller nogen institution, noget organ, kontor eller agentur. Udvalgets deltagelse i disse ansættelser sikrer og garanterer, at udvælgelsesprocessen er uafhængig.

117. Ligesom resten af Kommissionen fortsatte sekretariatet i løbet af året med at udføre sine aktiviteter i hybrid form, idet det kombinerede fysiske møder og onlinemøder og gennemførte arbejdsprogrammet som aftalt med udvalget.

118. Sekretariatet er fortsat administrativt tilknyttet (siden marts 2017) til Kommissionens Kontor for Forvaltning og Fastsættelse af Individuelle Rettigheder (PMO), selv om det ligger i en særskilt sikkerhedszone i OLAF's lokaler. Udvalget har ved mange lejligheder tidligere udtrykt tvivl om, hvorvidt dets sekretariats delvise tilknytning til PMO er det mest hensigtsmæssige.

4.3 *Budgetspørgsmål*

119. Udvalgets budget for 2024 var på 200 000 EUR. Det faktiske beløb, der blev udbetalt ved udgangen af 2024, var på 160 580,99 EUR, hvilket svarer til ca. 80 % af det samlede beløb.

120. Den udgiftsansvarlige anvisningsberettigede, som er bemyndiget ved subdelegation, er direktøren for PMO.

([64]) Overvågningsudvalgets årsrapport 2023, punkt 49.