C/2025/4511

7.8.2025

DEN KONTROLANSVARLIGE FOR PROCESSUELLE GARANTIERS ÅRSRAPPORT FOR 2024

(C/2025/4511)

Forord

Dette er den tredje årsrapport om mine aktiviteter som kontrolansvarlig for processuelle garantier. I henhold til OLAF-forordningen skal jeg behandle klager over OLAF's overholdelse af processuelle garantier og påståede overtrædelser af de regler, der gælder for OLAF's undersøgelser, som rejses af personer, der er genstand for sådanne undersøgelser, dvs. såkaldte »berørte personer«. Dette omfatter potentielle overtrædelser af processuelle krav og grundlæggende rettigheder.



Inden stillingen som kontrolansvarlig blev oprettet, havde de personer, der blev undersøgt af OLAF, meget få muligheder, hvis de ønskede at klage til et uafhængigt organ eller en uafhængig myndighed over OLAF's håndtering af en undersøgelse. De eneste muligheder var at indgive en klage til Den Europæiske Ombudsmand for fejl eller forsømmelser eller forsøge at udløse Kommissionens ansvar uden for kontraktforhold på meget strenge betingelser.

For at afhjælpe denne mangel blev der med ændringerne af OLAF-forordningen i 2020 indført en egentlig klagemekanisme, der giver alle berørte personer mulighed for at indgive en klage til den kontrolansvarlige.

Gennem dette nye og uafhængige administrative retsmiddel tilpasser den kontrolansvarlige gradvist, men støt, principperne om effektiv retsbeskyttelse til principperne om effektiv administrativ beskyttelse. Den kontrolansvarlige tager altid hensyn til de grundlæggende rettigheder, der følger af EU's charter om grundlæggende rettigheder, sammen med de specifikke processuelle garantier, der gælder for OLAF's aktiviteter, og generelle retsprincipper og EU-domstolenes retspraksis, der er gældende for OLAF's undersøgelser.

For den kontrolansvarlige er det vigtigt, at klagemekanismen ikke blot bliver et effektivt retsmiddel for de berørte personer, men også øger gennemsigtigheden i OLAF's aktiviteter. Hvis det er et »must-have« for EU og for skatteyderne at have et effektivt organ til bekæmpelse af svig, der er i stand til at beskytte EU's finansielle interesser, er det lige så vigtigt, at OLAF's undersøgelser af mulig svig gennemføres i fuld overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og processuelle garantier.

Når det er sagt, er det – for bedre at forstå den kontrolansvarliges rolle og begrænsningerne ved denne nye funktion – vigtigt at huske på, at den kontrolansvarlige ikke fungerer som en dommer, der vurderer lovligheden af OLAF's afgørelser og handlinger. Den kontrolansvarliges opgave er at finde og foreslå løsninger på de spørgsmål, som klagerne har rejst. Den kontrolansvarliges opgave er at løse de pågældende problemer og på en fremadrettet måde forbedre OLAF's administrative og undersøgelsesmæssige praksis ved at foreslå løsninger og i sidste ende fremsætte henstillinger til OLAF's generaldirektør.

Jeg håber, at denne rapport vil bidrage til at øge bevidstheden om den type spørgsmål, der er kernen i klagerne fra de berørte parter. Samtidig håber jeg, at OLAF's ansvarlighed og borgernes tillid til de systemer, som EU har indført for at bekæmpe svig, øges.

Jeg er glad for at kunne meddele, at vi opfyldte alle vores mål i 2024 på trods af det øgede antal modtagne klager. I den forbindelse er jeg taknemmelig for den juridiske støtte, som sekretariatet har ydet mig.

I denne rapport kan du læse mere om vores arbejde og de resultater, vi har opnået ved at anvende klagemekanismen.

Jeg er overbevist om, at klagemekanismen allerede er blevet en væsentlig garanti for de berørte personer og vil indtage en stadig større rolle i indsatsen for at sikre, at OLAF's aktiviteter overholder de relevante processuelle garantier og regler om undersøgelser.

Prof. Dr. Julia LAFFRANQUE

Kontrolansvarlig for processuelle garantier

Indholdsfortegnelse

		Side
Forord		1
1.	Den kontrolansvarliges opgaver og mandat	4
2.	Klagemekanismen	5
3.	Oversigt over klager indgivet i 2024	5
4.	De tre trin i effektiv klagebehandling	9
	4.1 Antagelighed	9
	4.2 Kontradiktorisk procedure	10
	4.3. Afgørelser om afslutning	11
5.	Oversigt over den kontrolansvarliges vigtigste resultater	11
	5.1 Ret til forsvar	11
	5.1.1 En EU-tjenestemands ret til at blive underrettet om, at vedkommende er en berørt person	12
	5.1.2 Mulighed for at fremsætte bemærkninger til de faktiske omstændigheder	12
	5.2 Rimelig varighed af OLAF's undersøgelser	13
	5.3 Overlappende undersøgelser (ne bis in idem-princippet)	14
	5.4 Upartiskhed i OLAF-efterforskernes adfærd	15
	5.5 Retten til at blive underrettet, når en undersøgelse afsluttes, og de kommunikationsmidler, der anvendes i korrespondance med berørte personer	17
6.	Høring om udkastet til retningslinjer vedrørende undersøgelsesprocedurerne for OLAF's ansatte	18
7.	Forbindelser med interessenter	18
8.	Administrativ og juridisk støtte	19
9.	Kontakt til den kontrolansvarlige og indgivelse af klager	19

1. **Den kontrolansvarliges opgaver og mandat**

Den kontrolansvarlige for processuelle garantier er en funktion, der er oprettet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2020/2023 (EU, Euratom) ([1]) om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 ([2]) (»OLAF-forordningen«). Den kontrolansvarliges rolle er at beskytte de berørte personers ([3]) processuelle garantier og grundlæggende rettigheder i forbindelse med undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF). **Dr. Julia Laffranque** blev den 3. maj 2022 udnævnt til den første kontrolansvarlige for en periode på fem år, der ikke kan forlænges. Hun bistås af Overvågningsudvalgets sekretariat (sekretariatet).

I henhold til OLAF-forordningens artikel 9a, stk. 8, fører den kontrolansvarlige:

> ***»tilsyn med kontorets overholdelse af de processuelle garantier, der er omhandlet i artikel 9, og de regler, der finder anvendelse på kontorets undersøgelser. Den kontrolansvarlige er ansvarlig for behandling af de klager, der er omhandlet i artikel 9b.«***

Den kontrolansvarlige udøver sine funktioner i **fuld uafhængighed** og modtager ikke instrukser fra nogen ved udførelsen af sine opgaver ([4]). I betragtning af at de berørte personer i princippet ikke kan klage over OLAF's handlinger eller undladelser i løbet af en undersøgelse, er det af stor betydning, at de kan klage til den kontrolansvarlige. En klager kan henvende sig til den kontrolansvarlige inden for de strenge frister, der er fastsat i artikel 9b i OLAF-forordningen, for at anmode om en uafhængig og grundig vurdering af klagen.

Ved håndtering af indgivne klager fra **berørte personer** vedrørende OLAF's **overholdelse af de processuelle garantier og de regler, der gælder for undersøgelser**, søger den kontrolansvarlige ikke at sætte sin egen vurdering i stedet for OLAF's vurdering af, hvordan en undersøgelse eller vurdering af bevismateriale skal gennemføres, eller hvilke konklusioner der skal drages. I stedet er hendes rolle enten:

— at **give sikkerhed** for, at OLAF har handlet i overensstemmelse med de regler, der er fastsat i dets retlige ramme (hvis den kontrolansvarlige konstaterer, at der ikke er sket nogen overtrædelse), eller

— at opfordre OLAF til at træffe foranstaltninger til at løse klagen ved at fremsætte et **forslag til løsning**, når hun konstaterer en overtrædelse af de processuelle garantier eller de regler, der gælder for undersøgelser.

Hvis der ikke kan findes en løsning, fremsætter den kontrolansvarlige en **henstilling** til OLAF om, hvordan klagen skal løses.

Den kontrolansvarlige vurderer klager i en **kontradiktorisk procedure**. Der lægges særlig vægt på Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ([5]), de generelle principper i EU-retten og EU-domstolenes relevante retspraksis ([6]). Den kontrolansvarlige griber ikke ind i og kan ikke gribe ind i gennemførelsen af OLAF's undersøgelse ([7]).

([1]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2223 af 23. december 2020 om ændring af forordning (EU, Euratom, ELI: 883/2013, for så vidt angår samarbejdet med Den Europæiske Anklagemyndighed og effektiviteten af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svigs undersøgelser (EUT L 437 af 28.12.2020, s. 49, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj).

([2]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 af 11. september 2013 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 og Rådets forordning (Euratom) nr. 1074/1999 (EUT L 347 af 20.10.2020, s. 1).

([3]) En »berørt person« er enhver fysisk person eller økonomisk beslutningstager, der er mistænkt for at have begået svig, korruption eller enhver anden ulovlig aktivitet, der skader EU's finansielle interesser, og som derfor er genstand for OLAF's undersøgelse. Klager indgivet af andre end berørte personer, herunder vidner og informanter, falder uden for den kontrolansvarliges mandat.

([4]) OLAF-forordningens artikel 9a, stk. 6.

([5]) Den Europæiske Union, Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder af 26. oktober 2012, 2012/C 326/02, s. 391, tilgængelig på: C_2012326DA.01039101.xml.

([6]) Den Europæiske Unions Domstol består af to retter: Domstolen og Retten.

([7]) OLAF-forordningens artikel 9b, stk. 6.

2024 har været et udfordrende år i betragtning af det stigende antal modtagne klager og kompleksiteten af de retlige spørgsmål, de rejste. Selv om den kontrolansvarlige i denne rapport ikke kan henvise til individuelle sager, der undersøges af OLAF, og skal sikre, at de behandles fortroligt, selv efter at sagerne er afsluttet ([8]), giver denne rapport en nyttig oversigt over den type spørgsmål, som de berørte personer har klaget over. Rapporten beskriver også, hvordan de berørte personers bekymringer er blevet behandlet, og forklarer, hvordan klagemekanismen har fungeret, og hvilke resultater den har opnået.

2. **Klagemekanismen**

Den kontrolansvarlige har siden begyndelsen af sin virksomhed i oktober 2022 haft mulighed for at behandle flere interessante juridiske spørgsmål. Disse er gradvist ved at lægge fundamentet for en solid begrebsmæssig ramme for vurdering af klager. I betragtning af antallet af behandlede klager og de mange forskellige juridiske spørgsmål, der blev rejst, var 2024 både et udfordrende og et succesfuldt år. Klager blev ikke kun behandlet så hurtigt som muligt, men også så grundigt og omfattende som muligt.

For bedre at forstå, hvordan klagemekanismen fungerer, er det vigtigt at huske på, at den kontrolansvarlige i kraft af denne mekanisme har **privilegeret, direkte adgang** ([9]) til OLAF's sagsakter i den relevante undersøgelse. Denne form for adgang til OLAF's sagsakter er af afgørende betydning: Den giver klagerne vished for, at den kontrolansvarlige er i stand til at se grundigt på OLAF's undersøgelsesaktiviteter, selv i tilfælde, hvor nogle af de relevante oplysninger kan være fortrolige og ikke kan videregives til klageren. Den kontrolansvarlige foretager ofte en vanskelig afvejning mellem fortroligheden af OLAF's undersøgelse på den ene side og klagemekanismens kontradiktoriske karakter på den anden side.

I 2024 afsluttede den kontrolansvarlige vurderingen af tre klager indgivet i 2023.

I 2024 blev der desuden **indgivet 23 nye klager** fra fysiske og juridiske personer. I rapporteringsåret afsluttede den kontrolansvarlige sin vurdering af 22 af disse klager. Den sidste klage blev indgivet kort før årets udgang og blev erklæret antagelig. Der blev truffet en afgørelse herom i begyndelsen af 2025.

3. **Oversigt over klager indgivet i 2024**

De fleste af de 23 klager, som den kontrolansvarlige modtog i 2024, blev indgivet af berørte personer i OLAF's *interne* ([10]) undersøgelser (15), mens otte af dem vedrørte *eksterne* undersøgelser ([11]) (figur 1). De fleste klager blev indgivet på engelsk, men der blev også brugt andre sprog (spansk, rumænsk og tjekkisk) (figur 2). Der blev indgivet omkring 18 klager af fysiske personer, to blev indgivet af en fysisk person (både på egne vegne og på vegne af den juridiske person, de repræsenterede), og tre blev indgivet af juridiske personer (figur 3). I rapporteringsåret indgav nogle klagere mere end én klage: Det samlede antal personer, der klagede i 2024, var derfor 12: ni fysiske personer og tre juridiske enheder (figur 3). Ingen af de modtagne klager blev indgivet med juridisk repræsentation.

([8]) OLAF-forordningens artikel 9.

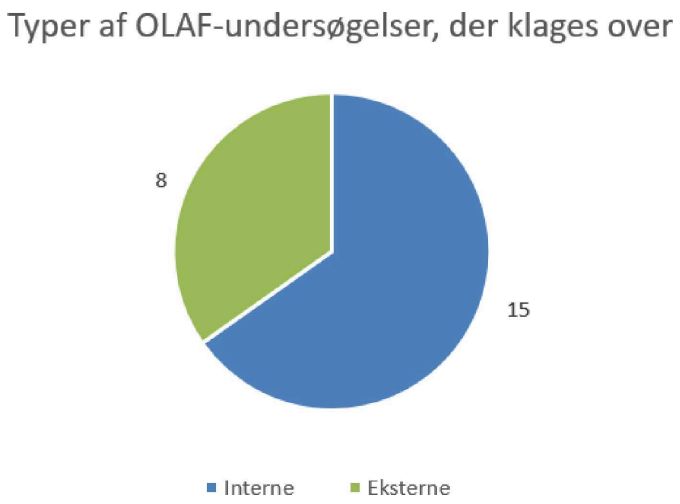
([9]) Artikel 8, stk. 1 og 2, i den kontrolansvarliges afgørelse om fastlæggelse af gennemførelsesbestemmelser med henblik på behandlingen af klager (»den kontrolansvarliges gennemførelsesbestemmelser« eller »gennemførelsesbestemmelserne«), som findes på: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_en.

([10]) »Interne undersøgelser« er undersøgelser, der foretages af OLAF i EU-institutioner, -organer, -kontorer og -agenturer, der er oprettet ved eller på grundlag af EU-traktaterne, med henblik på at bekæmpe svig, underslæb, korruption og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader EU's finansielle interesser. Med henblik herpå undersøger OLAF: i) alvorlige forhold i forbindelse med udførelsen af arbejdsopgaver, der udgør en tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler tjenestemænd og øvrige ansatte i EU, og som kan føre til en disciplinærsag eller i givet fald en straffesag, eller ii) tilsvarende manglende opfyldelse af forpligtelser for medlemmer af institutioner og organer, ledere af kontorer og agenturer eller ansatte i institutioner, organer, kontorer eller agenturer, der ikke er omfattet af personalevedtægten (OLAF-forordningens artikel 1, stk. 4, og artikel 4).

([11]) »Eksterne undersøgelser« er undersøgelser, som OLAF gennemfører i henhold til OLAF-forordningens artikel 3. OLAF's mandat omfatter alle EU's udgifter (dvs. strukturfonde, landbrugspolitik og udvikling af landdistrikter, direkte udgifter og ekstern bistand) og en væsentlig del, men ikke alle, af EU's indtægter (hovedsagelig told og landbrugsafgifter).

Figur 1

Typer af OLAF-undersøgelser, der blev klaget over i 2024



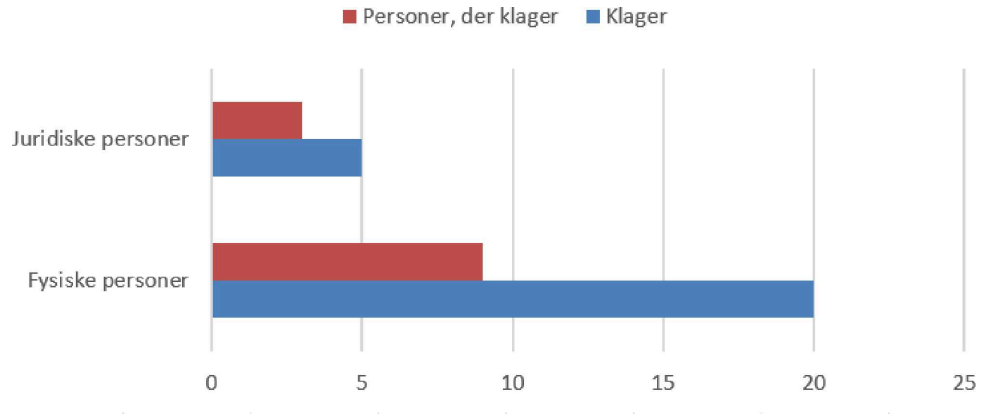
Figur 2

Sprogene i de klager, der blev indgivet i 2024



Figur 3

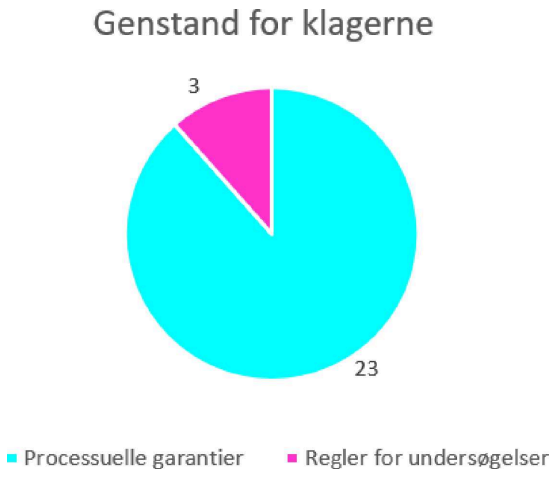
Personer, der klager, og antal klager



I de fleste tilfælde påberåbte klagerne sig brud på deres processuelle garantier i henhold til OLAF-forordningens artikel 9 og deres grundlæggende rettigheder i henhold til chartret om grundlæggende rettigheder (figur 4). Disse klager vedrørte: i) klagernes ret til at blive hørt og den effektive udøvelse af deres ret til at fremsætte bemærkninger til forhold, der vedrører dem (OLAF-forordningens artikel 9, stk. 4), ii) retten til at blive underrettet om at være en berørt person (OLAF-forordningens artikel 9, stk. 3), iii) tilsidesættelse af principperne om rimelighed, objektivitet og upartiskhed i forbindelse med gennemførelsen af undersøgelser (OLAF-forordningens artikel 9, stk. 1), og iv) undersøgelsernes varighed (artikel 41, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder) (figur 5). Klagerne klagede også over de regler, der gælder for OLAF's undersøgelser ([12]), navnlig vedrørende indledningen af OLAF's undersøgelser, gennemførelsen af kontrol på stedet og metoderne til underretning af de berørte personer (figur 6).

Figur 4

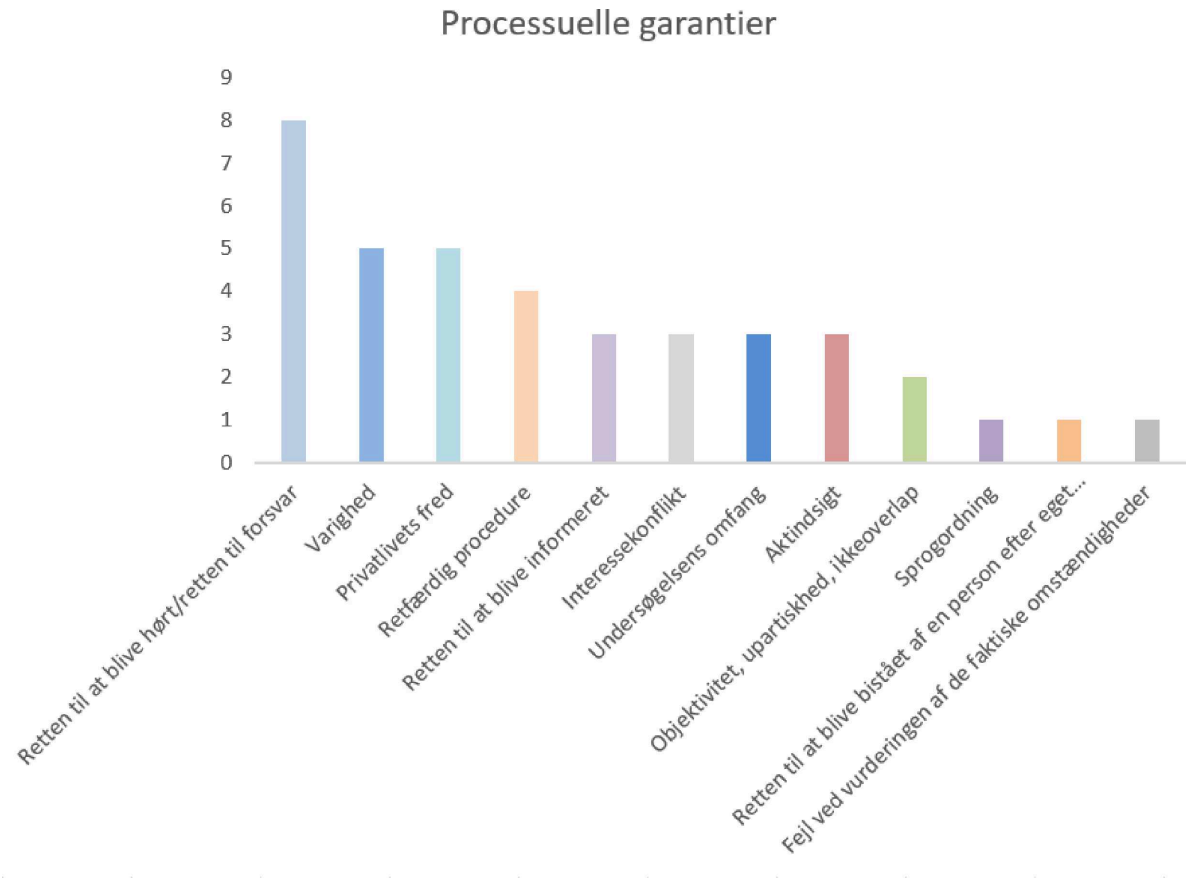
Genstand for de klager, der blev indgivet i 2024



([12]) Disse omfatter reglerne i OLAF-forordningen samt reglerne i forskellige tekster, herunder 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), OLAF's retningslinjer til ansatte vedrørende undersøgelser og OLAF's retningslinjer til ansatte vedrørende digitale kriminaltekniske procedurer.

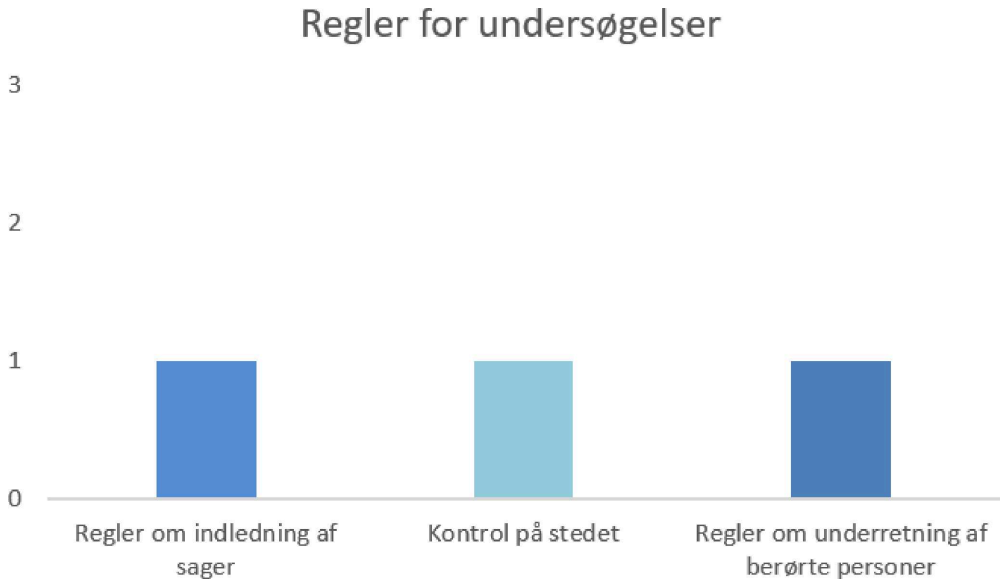
Figur 5

Analyse af de forskellige påstande vedrørende processuelle garantier, der blev fremsat i 2024 (herunder antagelige og afviste klager)



Figur 6

Analyse af påstande vedrørende de regler, der gælder for undersøgelser



4. **De tre trin i effektiv klagebehandling**

Den kontrolansvarlige behandler klager på en **retfærdig, uafhængig og upartisk måde**. Proceduren omfatter i overensstemmelse med OLAF-forordningen og den kontrolansvarliges gennemførelsesbestemmelser to faser: i) vurdering af, om en klage kan **antages til behandling**, ii) vurdering af klagernes **væsentlige argumenter**. Hvis den kontrolansvarlige konstaterer overtrædelser, kan hun, afhængigt af de pågældende spørgsmål, opfordre OLAF til at løse klagen. Hun gør dette via et forslag til en løsning og fremsætter om nødvendigt en henstilling til OLAF.

4.1. ***Antagelighed***

Den kontrolansvarlige skal træffe afgørelse om, hvorvidt en klage kan antages til behandling, inden for **ti arbejdsdage** fra datoen for modtagelsen af en klage. Betingelserne for antagelighed er fastsat i OLAF-forordningens artikel 9b, stk. 1 og 2, og i gennemførelsesbestemmelsernes artikel 5. For at en klage kan antages til behandling, skal den indgives **senest en måned efter, at klageren har fået kendskab til de relevante faktiske omstændigheder**, der udgør en påstået tilsidesættelse af de processuelle garantier eller undersøgelsesreglerne. **Under alle omstændigheder skal klagen indgives senest en måned efter afslutningen af undersøgelsen.**

I 2024 foretog den kontrolansvarlige vurderingen af, om klagen kan antages til realitetsbehandling, for alle verserende sager inden for den foreskrevne tidsfrist. Hun fastslog, at syv klager opfyldte betingelserne for behandling, tre opfyldte delvis betingelserne for behandling, og 13 opfyldte ikke betingelserne for behandling (figur 7).

Afvisningsgrundene var følgende:

— i syv tilfælde havde klagerne ikke overholdt de frister, der er fastsat i artikel 9b, stk. 2

— i tre tilfælde fandt den kontrolansvarlige klagerne åbenbart grundløse

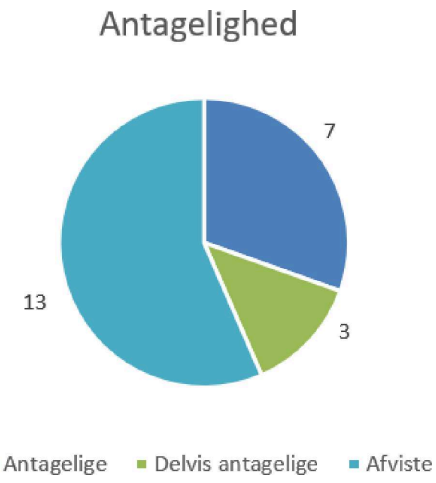
— i to tilfælde var klagerne indgivet af personer, der ikke var berørte personer

— i ét tilfælde var klagen ubegrundet, hvilket gjorde det umuligt for den kontrolansvarlige at foretage en vurdering af sagens realitet

— den sidste klage vedrørte en administrativ procedure, som ikke var en OLAF-undersøgelse (figur 8).

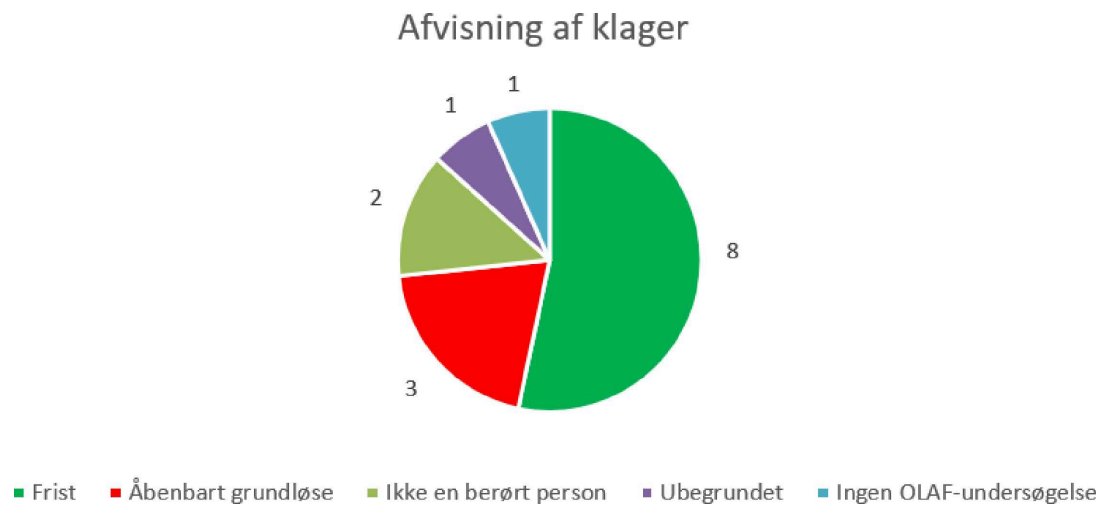
Figur 7

Antageligheden af klager modtaget i 2024



Figur 8

Grunde til afvisning af klager modtaget i 2024 (herunder delvist antagelige klager)



Ved undersøgelsen af, om klager kan antages til behandling, følger den kontrolansvarlige en tilgang, der søger at respektere både ordlyden af og formålene med de relevante bestemmelser i OLAF-forordningen.

Som i det foregående år blev nogle få sager afvist i 2024, fordi OLAF's undersøgelse var blevet afsluttet mere end en måned før det tidspunkt, hvor klageren indgav deres krav til den kontrolansvarlige. Som nævnt ovenfor fastsætter OLAF-forordningen en yderligere strengere antagelighedsbetingelse for afsluttede undersøgelser: **Klagen skal indgives senest en måned efter afslutningen af undersøgelsen, uanset hvornår klageren får kendskab til de relevante faktiske omstændigheder** (OLAF-forordningens artikel 9b, stk. 2).

Den kontrolansvarlige anerkender, at denne utvivlsomt restriktive betingelse, der gælder for afsluttede undersøgelser, eksisterer for at bevare både: i) effektiviteten af en eventuel opfølgningsprocedure på nationalt plan eller EU-plan og ii) effektiviteten af egne henstillinger og forslag til løsninger til den konkrete sag. Den kontrolansvarliges input ville faktisk ikke være til megen nytte i afsluttede sager, hvor der kan være igangværende opfølgningsprocedurer ved de relevante nationale myndigheder eller EU-myndigheder. I sådanne sjældne tilfælde vurderer den kontrolansvarlige, at de berørte personer kun kan indbringe deres klagepunkter ved disse myndigheder ved at gøre brug af de tilgængelige retlige eller administrative retsmidler.

Som det bekræftes af tallene for 2024, er antagelighed fortsat en vigtig »gatekeeper« i den kontrolansvarliges klagemekanisme. I alle tilfælde, hvor klager eller påstande blev afvist, redegjorde den kontrolansvarlige detaljeret for retsgrundlaget og årsagerne til sin afgørelse over for klageren.

Den kontrolansvarlige anerkender, at ovennævnte antagelighedsbetingelse kombineret med manglen på bestemmelser, der forpligter OLAF til at underrette den berørte person om afslutningen af sager med konklusioner, kan føre til, at de berørte personer fratages muligheden for at indgive deres klage til den kontrolansvarlige. Den kontrolansvarlige er derfor af den opfattelse, at **den strenge frist for indgivelse af klager**, navnlig (men ikke begrænset til) i forbindelse med afsluttede undersøgelser, **er et spørgsmål, der fortjener nøje overvejelse i forbindelse med evalueringen og en eventuel efterfølgende revision af OLAF-forordningen**.

4.2. ***Kontradiktorisk procedure***

Efter at have afsluttet den foreløbige vurdering opfordrede den kontrolansvarlige OLAF til at fremsætte dets synspunkter om de ti klager, der opfyldte betingelserne for behandling eller delvis opfyldte betingelserne for behandling. Den kontrolansvarlige sendte derefter OLAF's svar til klagerne og opfordrede dem til at fremsætte bemærkninger til OLAF's synspunkter.

Den kontrolansvarlige bestræber sig principielt på at give **princippet om kontradiktorisk sagsbehandling** den størst mulige virkning. Begge parter fik således mulighed for at fremføre deres argumenter og fremlægge dokumentation til støtte herfor. I princippet blev de også underrettet om hinandens indlæg og kunne fremsætte bemærkninger hertil. I behørigt begrundede tilfælde besluttede den kontrolansvarlige imidlertid at fravige dette princip og tillade fortrolig behandling af oplysninger indgivet af OLAF i overensstemmelse med artikel 7, stk. 2, i gennemførelsesbestemmelserne. Den kontrolansvarlige anvendte navnlig denne bestemmelse til at beskytte fortroligheden og effektiviteten af undersøgelser i tilfælde, hvor OLAF's svar ville afsløre dets arbejdsmetoder eller forhindre det i at tilvejebringe det nødvendige bevismateriale eller endda bringe den overordnede undersøgelsesstrategi i fare. I sådanne tilfælde aftalte den kontrolansvarlige med OLAF, at sidstnævnte skulle fremlægge:

(i) en ikkefortrolig udgave af OLAF's svar, der skulle sendes til klageren, så denne kunne forstå årsagerne til OLAF's adfærd og dermed være i stand til at anfægte OLAF's svar og fremsætte modargumenter

(ii) en fortrolig, mere detaljeret udgave for yderligere at forklare de grunde, som OLAF har fremført i den ikkefortrolige udgave.

Denne afbalancerede løsning gjorde det muligt for den kontrolansvarlige at foretage en grundig vurdering af alle relevante sager og samtidig overholde sin **forpligtelse til at sikre fortroligheden af OLAF's undersøgelser**.

Selv om klagerne ikke har ret til at modtage alle oplysninger, kan de være sikre på, at den kontrolansvarlige foretager en uafhængig og grundig undersøgelse af sagen.

4.3. *Afgørelser om afslutning*

Ved udgangen af 2024 havde den kontrolansvarlige truffet **afgørelse om afslutning af 12 klager**: tre klager fra 2023 og ni antagelige klager indgivet i 2024. I dem alle konstaterede den kontrolansvarlige ingen tilsidesættelse af klagernes processuelle garantier. Den kontrolansvarlige vurderede en række påstande og videreudviklede den begrebsmæssige ramme for vurdering af klager. Desuden har 2,5 års aktivitet vist betydningen af den kontrolansvarliges vurdering: En afgørelse om afslutning tjener nemlig ikke kun det formål at **opfordre OLAF til at afhjælpe mangler i en undersøgelse**, hvis der konstateres overtrædelser. En afgørelse om afslutning, hvor den kontrolansvarlige ikke konstaterer en overtrædelse efter en kontradiktorisk procedure og en grundig juridisk vurdering, **styrker legitimiteten af OLAF's konkrete undersøgelse og udgør et vigtigt erfaringsgrundlag for klagere**.

I nogle få klager blev der konstateret en problematisk praksis, selv om der ikke blev konstateret en overtrædelse i det konkrete tilfælde. I disse tilfælde gjorde den kontrolansvarlige OLAF opmærksom på dette og opfordrede OLAF til at tage hensyn til sine resultater i dets fremtidige undersøgelser og eventuelt træffe foranstaltninger for at undgå tilsidesættelser af de processuelle garantier for berørte personer i lignende sager.

5. **Oversigt over den kontrolansvarliges vigtigste resultater**

I 2024 behandlede den kontrolansvarlige en række argumenter, som klagerne havde fremført vedrørende deres processuelle garantier og de regler, der gælder for OLAF's undersøgelser. Med den kontrolansvarliges privilegerede adgang til sagsakterne i de relevante undersøgelser var hun i stand til at vurdere alle klager på grundlag af alle tilgængelige beviser og oplysninger.

Den kontrolansvarlige mener, at den begrebsmæssige ramme, der gradvist etableres via hendes afgørelser om afslutning, giver klare retningslinjer for OLAF's undersøgelsesaktiviteter, hvad enten det er i form af forslag til løsninger eller obiter dicta.

I overensstemmelse med princippet om fortrolighed må den kontrolansvarlige ikke afsløre indholdet af OLAF's undersøgelser. Under overholdelse af dette princip giver den kontrolansvarlige i afsnittet nedenfor et overblik over de mest overbevisende argumenter, som klagerne har fremført, og hvordan hun håndterede dem.

5.1. *Ret til forsvar*

Tilsidesættelsen af retten til forsvar i en OLAF-undersøgelse var den hyppigst påberåbte påstand, som den kontrolansvarlige skulle vurdere i rapporteringsåret. De mange forskellige understøttende argumenter, der er fremført, gør det muligt for den kontrolansvarlige at vurdere mange af nuancerne i denne centrale processuelle rettighed.

5.1.1. **En EU-tjenestemands ret til at blive underrettet om, at vedkommende er en berørt person**

Når en undersøgelse viser, at en EU-ansat kan være kan være en berørt person i OLAF-undersøgelse, skal den pågældende ansatte underrettes herom, for så vidt som det ikke skader gennemførelsen af undersøgelsen eller nogen andre undersøgelsesprocedurer, der hører under en national retsmyndighed, i henhold til OLAF-forordningens artikel 9, stk. 3. Ifølge artikel 9, stk. 2, i retningslinjerne vedrørende undersøgelsesprocedurerne for OLAF's ansatte (herefter »retningslinjerne«) ([13]) skal OLAF underrette tjenestemænd og øvrige EU-ansatte »så hurtigt som muligt« om, at de eventuelt er berørt af en indledt undersøgelse. Denne ret til at blive informeret er en vigtig processuel garanti for den pågældende tjenestemand og er uløseligt forbundet med retten til forsvar.

I et tilfælde analyserede den kontrolansvarlige det specifikke processuelle trin i **OLAF's *identifikation* af en person som »berørt person«.** Navnlig i forbindelse med interne undersøgelser er status som »berørt person« i en OLAF-undersøgelse et centralt element i undersøgelsesprocessen og en forudsætning for udøvelsen af retten til forsvar i forbindelse med undersøgelsen vedrørende denne person. Status som berørt person giver nemlig personen en række processuelle garantier og binder OLAF til specifikke regler i henhold til OLAF-forordningen. Fastlæggelsen af det nøjagtige tidspunkt, hvor denne status formaliseres, har derfor praktiske konsekvenser.

I den foreliggende sag bemærkede den kontrolansvarlige, at OLAF, selv om klagerens navn allerede var nævnt i generaldirektørens afgørelse om at indlede undersøgelsen, formelt identificerede klageren som en »berørt person« i OLAF's sagsforvaltningssystem (OCM) på et senere tidspunkt, nemlig seks måneder senere.

I sit arbejde med sagen undersøgte den kontrolansvarlige OLAF's praksis med hensyn til »identifikation af den berørte person« i interne undersøgelser. Den kontrolansvarliges analyse fokuserede på praksis med at sondre mellem identifikation af en berørt person ved navn i en afgørelse om at indlede en undersøgelse og den efterfølgende registrering af disse oplysninger i OCM. For den kontrolansvarlige er indkodningen af en allerede identificeret berørt persons status i OCM et rent internt skridt, som ikke bør indebære materielle overvejelser, og som derfor bør foretages rettidigt. Efter den kontrolansvarliges opfattelse bør **en person, når generaldirektørens afgørelse om at indlede en undersøgelse henviser til vedkommende ved navns nævnelse, fra dette tidspunkt betragtes som en »berørt person« som omhandlet i OLAF-forordningens artikel 2, stk. 5**. Dette udløser OLAF's forpligtelse i henhold til OLAF-forordningens artikel 9, stk. 3, til enten at underrette den pågældende person om, at vedkommende er en berørt person, eller i begrundede tilfælde at udsætte denne underretning.

I den foreliggende sag påvirkede den sene identifikation som berørt person af den person, der var genstand for undersøgelsen, ikke vedkommendes processuelle rettigheder. Den kontrolansvarlige fandt imidlertid, at denne praksis ikke var i overensstemmelse med OLAF-forordningens artikel 2, stk. 5, og artikel 5, stk. 1, og retningslinjernes artikel 6. Efter den kontrolansvarliges opfattelse fremmer en sådan praksis ikke retssikkerheden og kan under andre omstændigheder give anledning til en tilsidesættelse af de berørte personers processuelle rettigheder.

Dette spørgsmål var allerede blevet rejst af den kontrolansvarlige i hendes drøftelser med generaldirektøren om den igangværende revision af retningslinjerne ([14]). I den forbindelse foreslog hun, at OLAF i tilfælde, hvor generaldirektørens afgørelse om at indlede en undersøgelse henviser til en person ved navns nævnelse, straks skal identificere den pågældende person i OCM, dvs. samtidig med afgørelsen om at indlede en undersøgelse. Den kontrolansvarlige har tillid til, at OLAF vil tage behørigt hensyn til de fremsatte forslag og træffe passende foranstaltninger.

5.1.2. **Mulighed for at fremsætte bemærkninger til de faktiske omstændigheder**

I henhold til OLAF-forordningens artikel 9, stk. 4, skal OLAF, når undersøgelsen er afsluttet, og inden der udarbejdes konklusioner, der ved navns nævnelse henviser til en berørt person, give denne person lejlighed til at udtale sig om de forhold, der vedrører vedkommende. I artikel 9, stk. 4, præciseres det yderligere, hvordan denne mulighed skal gives, dvs. ved at give en kort fremstilling af de faktiske omstændigheder.

([13]) Retningslinjer vedrørende undersøgelsesprocedurerne for OLAF's ansatte, 11.10.2021, som findes på: https://anti-fraud.ec.europa.eu/guidelines-investigations-olaf-staff_da.

([14]) Se nedenfor punkt 6 »Høring om udkastet til retningslinjer vedrørende undersøgelsesprocedurerne for OLAF's ansatte (retningslinjerne)«.

Ifølge EU-domstolenes retspraksis er retten til at blive hørt en del af retten til forsvar, og overholdelsen af disse rettigheder er et generelt princip i EU-retten ([15]). EU-domstolene præciserer, at retten til at blive hørt giver personen mulighed for effektivt at formulere sine synspunkter under en administrativ procedure, og inden der træffes en afgørelse, der kan skade vedkommendes interesser ([16]). Retten til at blive hørt har desuden et dobbelt formål: for det første at sætte den kompetente myndighed i stand til at undersøge sagen og fastslå de faktiske omstændigheder så præcist og korrekt som muligt og for det andet at sikre, at den berørte person faktisk er beskyttet og kan fremlægge oplysninger vedrørende vedkommendes personlige forhold og argumentere herfor ([17]). Muligheden for at fremsætte bemærkninger til OLAF's korte fremstilling af de faktiske omstændigheder er udtryk for retten til at blive hørt i forbindelse med OLAF's undersøgelser og en væsentlig processuel garanti for de berørte personer.

For den kontrolansvarlige er det af største betydning, at de berørte personer kan udøve deres ret til at fremsætte bemærkninger til de forhold, der vedrører dem, på en **meningsfuld måde**. Det betyder, at de berørte personer bør have de nødvendige oplysninger, der gør det muligt for dem at fremsætte bemærkninger og forsvare sig.

I et tilfælde hævdede klageren, at de ikke effektivt kunne udøve retten til at blive hørt, da OLAF ikke gav dem adgang til alle dokumenter vedrørende de faktiske omstændigheder, der var beskrevet i den korte fremstilling af de faktiske omstændigheder.

I princippet forventes det, at OLAF giver den berørte person en kopi af de dokumenter, vedkommende har brug for, så vedkommende kan fremsætte bemærkninger til den korte fremstilling af de faktiske omstændigheder. Den kontrolansvarlige fandt imidlertid, at de specifikke oplysninger i den korte fremstilling af de faktiske omstændigheder i dette tilfælde var af rent faktuel karakter og ikke vedrørte eller var et resultat af et specifikt dokument, som burde have været delt med klageren. Den kontrolansvarlige konkluderede således, at den korte fremstilling af de faktiske omstændigheder gav klageren tilstrækkeligt detaljerede og kontekstualiserede oplysninger til at forstå undersøgelsens omfang og være i stand til at give meningsfulde svar på de specifikke faktiske omstændigheder, der er nævnt i den. I lyset af ovenstående fandt den kontrolansvarlige, at de oplysninger, som OLAF gav klageren, var tilstrækkelige til, at vedkommende kunne udøve sin ret til at blive hørt.

I en anden sag hævdede klageren, at den endelige sagsrapport ikke indeholdt nogle af klagerens bemærkninger og forklaringer, som blev givet i deres svar, da de havde mulighed for at fremsætte bemærkninger til OLAF's korte fremstilling af de faktiske omstændigheder. Klageren fastholdt også, at OLAF ikke havde givet vedkommende mulighed for at fremsætte bemærkninger til visse forhold i den endelige sagsrapport.

I dette tilfælde konstaterede den kontrolansvarlige ingen overtrædelse af klagerens rettigheder, da **den endelige sagsrapport direkte eller indirekte henviste til klagerens vigtigste bemærkninger**. Dertil kommer, at **OLAF også vedlagde klagerens fuldstændige svar i den endelige sagsrapport til den berørte institution**. Den kontrolansvarlige fandt, at praksis med at vedlægge en kopi af alle den berørte persons bemærkninger til OLAF's korte fremstilling af de faktiske omstændigheder som bilag til den endelige rapport til en EU-institution, et EU-organ eller et EU-agentur eller en national myndighed: i) styrker retten til at blive hørt og ii) skaber den grad af gennemsigtighed, der er nødvendig for, at modtageren af OLAF's endelige rapport kan træffe afgørelse om en passende opfølgning på nævnte rapport og henstillingerne heri.

Endelig minder den kontrolansvarlige i denne forbindelse også om, at der ifølge EU-domstolenes retspraksis ikke er nogen bestemmelse, der giver den berørte person ret til at udtale sig om de konklusioner, som OLAF drager i forbindelse med dets endelige undersøgelsesrapport ([18]).

5.2. *Rimelig varighed af OLAF's undersøgelser*

I en række klager vurderede den kontrolansvarlige, om OLAF havde tilsidesat sin forpligtelse til at handle inden for en rimelig frist.

([15]) Dom af 19.10.2022, Sumner mod Kommissionen, T-81/21, ECLI:EU:T:2022:641, præmis 103, og dom af 14.6.2016, Marchiani mod Parlamentet, C-566/14, ECLI:EU:C:2016:437, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis.
([16]) Dom af 4.6.2020, EEAS mod De Loecker, C-187/19 P, ECLI:EU:C:2020:444, præmis 68.
([17]) Dom af 3.7.2014, Kamino International Logistics og Datema Hellmann Worldwide Logistics, forenede sager C-129/13 og C-130/13, ECLI:EU:C:2014:2041, præmis 38, og dom af 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, ECLI:EU:C:2014:2431, præmis 37 og 59.
([18]) Se dom af 6.6.2019, Dalli mod Kommissionen, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, præmis 144.

Forpligtelsen til at gennemføre administrative procedurer inden for en rimelig frist er et generelt princip i EU-retten og en del af retten til god forvaltning som omhandlet i artikel 41, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder ([19]). OLAF's undersøgelser skal således afsluttes inden for en rimelig frist.

Den kontrolansvarlige mindede om, at **OLAF-forordningens artikel 7, stk. 5, – selv om den ikke fastsætter en specifik frist for at afslutte en undersøgelse – skaber en klar forbindelse mellem rimeligheden af varigheden af en OLAF-undersøgelse og sagens særlige omstændigheder.** Den kontrolansvarlige henviste også til EU-domstolenes faste retspraksis, ifølge hvilken det ikke er muligt at fastsætte eller kvantificere en bestemt frist, der kan betragtes som »rimelig« ([20]). I stedet skal der tages hensyn til omstændighederne i hvert enkelt tilfælde, navnlig: i) sagens kompleksitet, ii) mængden af dokumenter, som OLAF har undersøgt under undersøgelsen, og mængden af dokumenter i sagsakterne, iii) omfanget og kompleksiteten af efterforskningsskridt og iv) de involverede parters adfærd ([21]). Ifølge EU-domstolene kræver vurderingen af, hvad der udgør en »rimelig varighed« af en undersøgelse, ikke en vurdering af alle ovennævnte kriterier, men kan baseres på blot ét kriterium i forhold til sagens omstændigheder ([22]).

Gennem sin privilegerede adgang til OCM **analyserede den kontrolansvarlige omhyggeligt sagsakterne i forbindelse med de pågældende undersøgelser. Hun fokuserede navnlig på i) antallet, arten og kontinuiteten af OLAF's undersøgelsesaktiviteter, ii) mængden af behandlede oplysninger, iii) de involverede juridiske og tekniske spørgsmål samt alle andre specifikke karakteristika ved hver enkelt sag**. Den kontrolansvarlige konkluderede, at disse undersøgelser blev gennemført på en løbende og systematisk måde, og at varigheden af disse undersøgelser stod i et rimeligt forhold til den enkelte sags omstændigheder og kompleksitet. På grundlag af disse overvejelser fandt den kontrolansvarlige, at OLAF ikke tilsidesatte klagernes ret til at få deres sager behandlet inden for en rimelig frist.

I disse tilfælde kastede den kontrolansvarliges afgørelser lys over kompleksiteten af disse undersøgelser, og klagerne fik vished for, at deres grundlæggende ret til at få deres sager behandlet inden for en rimelig frist ikke var blevet tilsidesat.

5.3. ***Overlappende undersøgelser (ne bis in idem-princippet)*** ([23])

I et tilfælde blev den kontrolansvarlige anmodet om at vurdere, om OLAF har ret til at fortsætte en supplerende (administrativ) undersøgelse, når Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO) har afvist sin strafferetlige efterforskning på grund af manglende beviser, eller om denne fortsættelse er i strid med ne bis in idem-princippet.

I denne sag var klageren en berørt person i en OLAF-undersøgelse, som fremhævede den mulige strafferetlige relevans af visse former for adfærd, hvilket fik EPPO til at indlede en strafferetlig efterforskning af de samme faktiske omstændigheder. Klageren hævdede, at OLAF burde have indstillet den supplerende undersøgelse umiddelbart efter, at EPPO havde meddelt dem, at den strafferetlige efterforskning var afsluttet på grund af manglende beviser. For klageren var der en betydelig overlapning mellem det faktuelle og retlige grundlag for OLAF's undersøgelse og grundlaget for den indstillede EPPO-sag. Den kontrolansvarlige foretog sin vurdering i lyset af de relevante procedurebestemmelser, der giver OLAF mulighed for at foretage supplerende undersøgelser ([24]).

([19]) Artikel 41, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder har følgende ordlyd: »Enhver har ret til at få sin sag behandlet uvildigt, retfærdigt og inden for en rimelig frist af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer.«.

([20]) Dom af 8.7.2008, Franchet og Byk mod Kommissionen, T-48/05, ECLI:EU:T:2008:257, præmis 274, dom af 18.5.2017, Panzeri mod Europa-Parlamentet, T-166/16, ECLI:EU:T:2017:347, præmis 104, og dom af 29.6.2022, LA International Cooperation Srl mod Kommissionen, T-609/20, ECLI:EU:T:2022:407, præmis 51.

([21]) Dom Panzeri mod Europa-Parlamentet, T-166/16, cit., dom af 21.5.2014, Catinis mod Kommissionen, T-447/11, ECLI:EU:T:2014:267, og dom af 13.1.2010, A. og G. mod Kommissionen, forenede sager F-124/05 og F-96/06, ECLI:EU:F:2010:2.

([22]) Dom af 15.10.2022, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mod Kommissionen, forenede sager C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P til C-252/99 P og C-254/99 P, ECLI:EU:C:2002:582, præmis 187-188.

([23]) Klagerne påberåbte sig ne bis in idem-princippet som et bredt forstået begreb, der omfatter overlappende undersøgelser af forskellig art, herunder igangværende undersøgelser. Af hensyn til overskueligheden og sammenhængen med det sprog, der anvendes af klagerne, anvendes dette begreb her i denne retning og ikke strengt fortolket som i) to sager af strafferetlig karakter, ii) vedrørende de samme faktiske omstændigheder, iii) mod den samme gerningsmand og iv) med en endelig afgørelse som fastsat i artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og artikel 4 i protokol nr. 7 til EMRK.

([24]) De relevante bestemmelser i OLAF-forordningen er følgende: Artikel 12f »Supplerende undersøgelser« og artikel 12d »Ikkeoverlap af undersøgelser og efterforskninger«. Se også artikel 12 »Supplerende undersøgelser« i retningslinjerne.

Som en første bemærkning bemærkede den kontrolansvarlige, at OLAF-forordningens artikel 12f, stk. 1, udtrykkeligt giver OLAF mulighed for at indlede og gennemføre en supplerende undersøgelse parallelt med en EPPO-undersøgelse af de samme faktiske omstændigheder. Den kontrolansvarlige fremhævede således, at **karakteren af og formålet med OLAF's administrative undersøgelser og EPPO's strafferetlige efterforskninger i sagens natur er forskellige**. OLAF har til formål at fastslå, om der foreligger en administrativ uregelmæssighed, og om nødvendigt anbefale passende administrative/finansielle/disciplinære foranstaltninger, der skal træffes, mens EPPO foretager strafferetlige efterforskninger, som kan føre til strafferetlige sanktioner.

Mens OLAF's supplerende undersøgelser gennemføres »i løbende samråd med EPPO« ([25]), foretager OLAF disse undersøgelser uafhængigt og »i overensstemmelse med sit mandat« ([26]). Det betyder, at supplerende undersøgelser gennemføres under ledelse af OLAF's generaldirektør i overensstemmelse med de procedurer, der gælder for gennemførelsen af OLAF's undersøgelser, og som er fastsat i OLAF-forordningen og specificeret i retningslinjerne. OLAF er således fortsat ansvarligt for gennemførelsen af supplerende undersøgelser.

Den kontrolansvarlige mindede også om EU-domstolenes retspraksis, som præciserer, at kriteriet for at vurdere, om der foreligger den samme lovovertrædelse, er kriteriet om, at de faktiske handlinger, når disse forstås som en helhed af konkrete omstændigheder, der er indbyrdes uadskilleligt forbundne, som har ført til frifindelse eller endelig domfældelse af den pågældende person, er identiske ([27]). Som følge heraf **udgør den omstændighed, at den strafferetlige efterforskning afvises, ikke som sådan en fritagelse for ansvar på administrativt plan, der eventuelt kan føre til henstillinger**. Desuden bemærkede den kontrolansvarlige, at der hverken er nogen bestemmelser i OLAF-forordningen eller EPPO-forordningen eller i retningslinjerne eller samarbejdsordningerne mellem OLAF og EPPO, der kræver, at OLAF afslutter den supplerende undersøgelse, hvis EPPO har afsluttet sin strafferetlige efterforskning.

Den kontrolansvarlige konkluderede derfor, at OLAF ved ikke at afslutte sin supplerende administrative undersøgelse umiddelbart efter EPPO's afvisning af sin strafferetlige undersøgelse ikke tilsidesatte ne bis in idem-princippet.

I en anden sag skulle den kontrolansvarlige vurdere, om OLAF indledte en intern undersøgelse, som overlappede en disciplinærsag, der blev gennemført og afsluttet af det relevante disciplinærorgan på grundlag af angiveligt lignende forhold. Den kontrolansvarlige konstaterede, at omfanget af de to procedurer ikke overlappede. I denne forbindelse fandt den kontrolansvarlige, at den disciplinære procedure vedrørte den manglende erklæring af en interessekonflikt i en udbudsprocedure, mens OLAF's undersøgelse vedrørte en potentiel forseelse og en potentiel ulovlig samordning i en offentlig udbudsprocedure. Den kontrolansvarlige præciserede her **forskellene med hensyn til art og potentielle resultater mellem den afsluttede disciplinærsag og OLAF's undersøgelse**. Klageren kunne derfor forsikres om, at der ikke var tale om overlapning, så der var ingen risiko for at blive sanktioneret to gange for den samme forseelse.

5.4. *Upartiskhed i OLAF-efterforskernes adfærd*

I henhold til OLAF-forordningens artikel 9, stk. 1, skal OLAF's undersøgelser foretages objektivt og upartisk og under overholdelse af princippet om uskyldsformodning og de processuelle garantier. Princippet om upartiskhed er også et generelt princip i EU-retten og et centralt element i retten til god forvaltning i henhold til artikel 41, stk. 1, i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

Forpligtelsen til at handle upartisk i forbindelse med administrative handlinger og beslutningstagning inden for EU finder anvendelse på enhver person, der bidrager til den pågældende institutions virksomhed, og har til formål at sikre ligebehandling. Et sådant krav har bl.a. til formål at undgå en situation, hvor der kan foreligge en interessekonflikt for tjenestemænd eller øvrige ansatte, der handler på vegne af disse institutioner og organer.

I et tilfælde blev den kontrolansvarlige anmodet om at vurdere, om det forudgående bekendtskab mellem den berørte person og et medlem af efterforskningsholdet kunne udgøre en interessekonflikt. Klageren mente, at den tidligere faglige eller personlige forbindelse kunne påvirke efterforskernes objektivitet og undersøgelsens upartiskhed og retfærdighed.

([25]) Artikel 12f, stk. 1, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013.
([26]) Artikel 12e, stk. 1, og artikel 12f, stk. 1, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013, artikel 101, stk. 3, i forordning (EU) 2017/1939 og artikel 12, stk. 2, i retningslinjerne.
([27]) Dom af 2.9.2021, LG og MH (Autoblanchiment), C-790/19, ECLI:EU:C:2021:661, præmis 77-80.

Den kontrolansvarlige vurderede klagerens argument i lyset af den solide begrebsmæssige ramme, der allerede er udviklet i tidligere afgørelser om lignende spørgsmål, og i overensstemmelse med EU-domstolenes faste retspraksis.

For det første mindede den kontrolansvarlige om, at kravet om upartiskhed ifølge den relevante retspraksis også gælder i forbindelse med den offentlige forvaltning ([28]). I denne henseende indeholder personalevedtægtens artikel 11a særlige regler, der har til formål at sikre, at tjenestemændene kan udføre deres opgaver uden interessekonflikter, der griber forstyrrende ind i udførelsen af deres opgaver ([29]). I henhold til denne artikels stk. 1 må tjenestemænd under udøvelsen af deres hverv ikke behandle spørgsmål, hvori de direkte eller indirekte har personlig interesse, navnlig familiemæssig eller finansiel, som kan bringe deres uafhængighed i fare.

For det andet mindede den kontrolansvarlige om, at princippet om upartiskhed, som defineret ovenfor i EU-domstolenes retspraksis, har to aspekter: subjektiv og objektiv upartiskhed. Kravet om **subjektiv upartiskhed** betyder, at intet medlem af den pågældende institution må udvise partiskhed eller personlige fordomme. Kravet om **objektiv upartiskhed** betyder på den anden side, at der skal være tilstrækkelige garantier til at udelukke enhver berettiget tvivl om, at den pågældende institution er partisk ([30]). Endelig skal **upartiskhed** overholdes både **i teori og i praksis.** Ifølge retspraksis vedrører begrebet interessekonflikt ikke blot en situation, hvor en offentligt ansat har en personlig interesse, der reelt kan påvirke hans upartiske og objektive udførelse af sine officielle opgaver, men ligeledes en situation, i hvilken den pågældende interesse i offentligheden øjne kan synes at påvirke en upartisk og objektiv udførelse af officielle opgaver ([31]). Der er formodning for subjektiv upartiskhed, indtil det modsatte er bevist ([32]). For at sikre objektiv upartiskhed kræves det imidlertid ikke, at den pågældende ansatte havde en reel forudindtagethed over for det påståede offer. Det er tilstrækkeligt, at der foreligger en legitim tvivl, som ikke kan fjernes ([33]).

Det er i lyset af ovennævnte principper, at den påståede manglende upartiskhed eller interessekonflikt hos et medlem af OLAF's undersøgelseshold blev vurderet.

Med hensyn til kravet om subjektiv upartiskhed fandt den kontrolansvarlige, at klageren ikke fremlagde konkrete elementer eller beviser, der kunne begrunde vedkommendes påstande. Med hensyn til manglen på objektiv upartiskhed eller eksistensen af en opfattet interessekonflikt mindede den kontrolansvarlige om, at begge disse begreber opstår, når der ikke foreligger tilstrækkelige garantier til at udelukke enhver legitim tvivl om påstået forudindtagethed blandt OLAF's ansatte. I denne forbindelse understregede den kontrolansvarlige, at interne arbejdsordninger og hierarkisk tilsyn inden for OLAF er af en sådan art, at de udelukker muligheden for, at en efterforsker alene træffer en afgørelse. Faktisk udfører OLAF's efterforskningshold deres aktiviteter under tilsyn og godkendelse af kontorchefen, kontrolteamet og i sidste ende OLAF's generaldirektør. Kontrolteamet, der består af personale, som er eksperter i jura og undersøgelsesprocedurer, fører navnlig tilsyn med OLAF's undersøgelser på forskellige stadier af proceduren og foretager en legalitetskontrol vedrørende bl.a. overholdelsen af de berørte personers processuelle garantier og grundlæggende rettigheder, herunder deres ret til at få deres anliggender behandlet upartisk og under overholdelse af princippet om uskyldsformodning ([34]).

Den kontrolansvarlige konkluderede derfor, at **et simpelt element af bekendtskab, det være sig et fagligt forhold eller endog et personligt forhold, ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at bevise, at der foreligger en faktisk eller potentiel interessekonflikt fra efterforskerens side**. Den kontrolansvarlige konkluderede også, at **de processuelle garantier, som OLAF havde indført, var tilstrækkelige** til at udelukke enhver legitim tvivl om enhver påstået forudindtagethed eller opfattet interessekonflikt fra OLAF-personalets side som omhandlet i EU-domstolenes praksis.

([28]) Dom af 21.10.2021, Parlamentet mod UZ, C-894/19 P, ECLI:EU:C:2021:863, præmis 51.

([29]) 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 (EFT P 045 af 14.6.1962, s. 1385, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1962/31(1)/2021-01-01).

([30]) Dom af 25.2.2021, Dalli/Kommissionen, C-615/19 P, ECLI:EU:C:2021:133, præmis 112 og den deri nævnte retspraksis.

([31]) Dom af 15.7.2015, Parlamentet mod Dennekamp, T-115/13, ECLI:EU:T:2015:497, præmis 92.

([32]) Dom af 8.2.2018, Institute for Direct Democracy in Europe mod Parlamentet, T-118/17, ikke offentliggjort, ECLI:EU:T:2018:76, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis.

([33]) Dom af 20.10.2021, Kerstens mod Kommissionen, T-220/20, ECLI:EU:T:2021:716, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis.

([34]) Se OLAF-forordningens artikel 17, stk. 7.

I en anden sag, der vedrørte et telefonopkald mellem en efterforsker og den berørte person, hævdede klageren, at efterforskerens tone under opkaldet var anklagende og var udtryk for en tilsidesættelse af princippet om uskyldsformodning. Efter klagerens opfattelse viste denne adfærd, at OLAF's ansatte var forudindtaget over for vedkommende, hvilket påvirkede undersøgelsens upartiskhed.

Den kontrolansvarlige henviste til, at hendes vurdering af, om OLAF havde tilsidesat den berørte persons processuelle rettigheder i forbindelse med en igangværende undersøgelse, var baseret på faktiske omstændigheder, der kunne verificeres. I denne sag vedrørte klagerens påstand den opfattede »tone« i en telefonsamtale mellem vedkommende og en fortolkning af udtalelser fremsat af OLAF under en telefonsamtale. Uden et skriftligt referat eller spor af den nævnte mundtlige udveksling mellem parterne og med modstridende vidneudsagn fra de to parter kunne den kontrolansvarlige ikke kontrollere indholdet eller vurdere rigtigheden af klagerens påstande.

I dette tilfælde benyttede den kontrolansvarlige imidlertid lejligheden til at gentage **den absolutte nødvendighed af, at OLAF's ansatte kommunikerer med de berørte personer med den største høflighed og neutralitet i overensstemmelse med principperne om god forvaltning**. Dette bør være tilfældet uanset de specifikke kommunikationsmidler, som OLAF anvender, men er særlig afgørende i forbindelse med mundtlig kommunikation. Den kontrolansvarlige mener, at dette er afgørende for ikke at svække de berørte personers opfattelse af OLAF-efterforskernes upartiskhed.

5.5. *Retten til at blive underrettet, når en undersøgelse afsluttes, og de kommunikationsmidler, der anvendes i korrespondance med berørte personer*

I 2022 vedrørte en af de første klager, som den kontrolansvarlige traf afgørelse om, retten til at blive underrettet om at være en berørt person i henhold til OLAF-forordningens artikel 9, stk. 3. Den kontrolansvarlige fandt, at der var sket en tilsidesættelse af klagerens ret til straks at blive underrettet, eftersom den e-mail, som OLAF havde sendt for at underrette klageren om, at vedkommende var blevet en berørt person, aldrig nåede frem til klageren ([35]). I denne afgørelse henviste den kontrolansvarlige til fast retspraksis for at påpege, at OLAF i forbindelse med vigtige meddelelser bør have en procedure for at sikre, at de modtages af de tiltænkte modtagere. Som svar på den kontrolansvarliges opfordring til OLAF om at forbedre sin praksis vedtog OLAF i begyndelsen af 2023 interne instrukser om de kommunikationsmidler, der skal anvendes i korrespondance med de berørte personer.

I 2024 havde den kontrolansvarlige mulighed for at vende tilbage til dette vigtige spørgsmål. I henhold til OLAF-forordningens artikel 11, stk. 7, skal OLAF underrette en berørt person om afslutningen af en undersøgelse, hvis der ikke er fundet beviser mod denne person, senest ti arbejdsdage efter afslutningen af undersøgelsen. I den foreliggende undersøgelse underrettede OLAF den pågældende person om afslutningen af undersøgelsen uden resultater via krypteret e-mail og anmodede udtrykkeligt personen om at bekræfte modtagelsen af e-mailen. Det gjorde den berørte person ikke. I betragtning af OLAF's korte frist til at underrette den berørte person besluttede OLAF også at underrette den berørte person ved personlig aflevering. Sidstnævnte klagede efterfølgende til den kontrolansvarlige og betragtede denne personlige henvendelse som en uhensigtsmæssig og tvangsmæssig praksis fra OLAF's efterforskeres side.

Den kontrolansvarlige vurderede denne sag i lyset af de relevante bestemmelser, herunder OLAF-forordningen, retningslinjerne, ovennævnte interne instrukser fra OLAF om de kommunikationsmidler, der skal anvendes i korrespondance med de berørte personer, samt EU-domstolenes retspraksis.

Den kontrolansvarlige mente, at OLAF har en vis skønsmargen med hensyn til de kommunikationsmidler, der anvendes til at underrette de berørte personer om oplysninger, som bør være styret af effektivitetsprincippet. OLAF skal sikre og være i stand til at påvise, at de anvendte kommunikationsmidler effektivt gør det muligt for de berørte personer at få kendskab til de oplysninger, der sendes til dem ([36]). I denne forbindelse mindede den kontrolansvarlige om, at OLAF's interne instrukser om de kommunikationsmidler, der skal anvendes i korrespondance med de berørte personer, giver OLAF mulighed for at udlevere meddelelsesskrivelser til de berørte personer. Dette er navnlig tilfældet, når OLAF's tidligere forsøg på at nå ud til

([35]) Se punkt »3.5.2 Løsningsforslag« i den kontrolansvarliges årsrapport for 2022, som findes på: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=oj:JOC_2023_248_R_0001.

([36]) Se EU-Domstolens retspraksis vedrørende forkyndelse af administrative skrivelser og afgørelser, der finder tilsvarende anvendelse på OLAF's skrivelser. Se navnlig dom af 6.12.2012, Evropaiki Dynamiki mod Kommissionen, T-167/10, ECLI:EU:T:2012:651, præmis 49-51.

de berørte personer på andre måder – f.eks. e-mail eller anbefalede breve – er mislykkedes. Den kontrolansvarlige bemærkede, at OLAF ikke behøver at anvende alle de kommunikationsmidler, der er nævnt i de interne instrukser, eller at anvende dem i den specifikke rækkefølge, der er angivet i dem. Det er således op til efterforskningsholdet at vælge de midler, det anser for at være de mest effektive, så længe deres formål nås. **I tilfælde, hvor de valgte midler viste sig at være ineffektive, er det op til efterforskningsenheden at gøre brug af ethvert andet tilgængeligt redskab til effektivt at informere den berørte person om en meddelelse**.

I den foreliggende sag fastslog den kontrolansvarlige, at **OLAF omhyggeligt havde underrettet den berørte person via e-mail og derefter i lyset af omstændighederne** (at det havde en kort frist til at gøre dette, og at klageren ikke bekræftede modtagelsen, hvilket betød, at OLAF ikke kunne vide, om klageren reelt havde kendskab til de fremsendte oplysninger) **proportionalt gik over til personlig levering af meddelelsen**. Dette er i overensstemmelse med de gældende regler og OLAF's forpligtelse til effektivt at underrette den berørte person om deres processuelle garantier i henhold til OLAF-forordningens artikel 11, stk. 7.

6. **Høring om udkastet til retningslinjer vedrørende undersøgelsesprocedurerne for OLAF's ansatte**

I henhold til OLAF-forordningens artikel 9b, stk. 9, kan OLAF's generaldirektør »anmode om en udtalelse fra den kontrolansvarlige om ethvert spørgsmål vedrørende de processuelle garantier eller grundlæggende rettigheder, der henhører under den kontrolansvarliges mandat«.

På dette retsgrundlag anmodede OLAF's generaldirektør i november 2023 den kontrolansvarlige om en udtalelse om udkastet til den reviderede tekst til retningslinjerne vedrørende undersøgelsesprocedurerne for OLAF's ansatte, navnlig de bestemmelser, der henviser til de processuelle garantier og grundlæggende rettigheder, der er omfattet af den kontrolansvarliges mandat.

Den kontrolansvarlige hilste muligheden for at blive hørt om dette vigtige spørgsmål velkommen. Hun gjorde status over sin erfaring med behandling af næsten 40 klager indgivet af berørte personer siden begyndelsen af sit mandat. Efter at den kontrolansvarlige havde behandlet forskellige juridiske spørgsmål, der blev rejst i løbet af hendes mandat, hvor hun benyttede sin privilegerede adgang til sagsakterne i de relaterede OLAF-undersøgelser, fik hun et unikt indblik i og en forståelse af OLAF's undersøgelsespraksis. Den kontrolansvarlige kan navnlig nøje vurdere, hvordan OLAF bestræber sig på at sikre overholdelse af de processuelle garantier for de undersøgte personer, og EU-domstolenes og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols omfattende retspraksis, som er i stadig udvikling.



Efter den kontrolansvarliges opfattelse fokuserede hun alene på de artikler i udkastet til reviderede retningslinjer, der henviste til og specifikt vedrørte OLAF's overholdelse af en berørt persons processuelle garantier.

Udtalelsen blev sendt til OLAF's generaldirektør den 3. juni 2024. **Den kontrolansvarlige mener, at den endelige vedtagelse af retningslinjerne vil have stor gavn af, at der træffes foranstaltninger med hensyn til de bemærkninger, der er fremsat i hendes udtalelse.**

7. **Forbindelser med interessenter**

Den kontrolansvarlige finder det vigtigt at opretholde regelmæssig kontakt med EU-institutionerne, OLAF's generaldirektør og andre interessenter for at få feedback om den kontrolansvarliges rolle og i sidste ende for at forbedre beskyttelsen af de processuelle garantier og de grundlæggende rettigheder for de personer, der er berørt af undersøgelserne udført af OLAF.

Den 23. maj 2024 mødtes den kontrolansvarlige med **OLAF's generaldirektør, OLAF's efterforskere og OLAF's ledelse** med henblik på en drøftelse om klagemekanismen, de erfaringer, der er gjort i den første aktivitetsperiode, samt muligheder for forbedringer. Det var første gang, den kontrolansvarlige mødtes med alle OLAF's ansatte, og mødet viste sig at være en succes i betragtning af det store antal personer, der deltog, og den frugtbare udveksling, hvor både generelle og praktiske spørgsmål blev behandlet.

Den 5. september 2024 forelagde den kontrolansvarlige sin årsrapport for 2023 for **Europa-Parlamentets Budgetkontroludvalg.** Hun præsenterede rapporten for **EU-Rådets Gruppe vedrørende Bekæmpelse af Svig** den 13. september 2024 og havde en drøftelse med gruppens medlemmer om den kontrolansvarliges rolle og om beskyttelsen af de processuelle garantier for de personer, der er genstand for OLAF's undersøgelser.

Den 15. oktober 2024 deltog den kontrolansvarlige i OLAF's gallamiddag i anledning af dets 25-års jubilæum.

Endelig opretholdt den kontrolansvarlige også **regelmæssige udvekslinger og frugtbare arbejdsforbindelser med OLAF's generaldirektør** baseret på gensidig tillid og godt samarbejde. På denne baggrund og i overensstemmelse med den gode praksis og det samarbejde, der allerede er på plads, sendte OLAF's generaldirektør i september 2024 udkastet til samarbejdsordninger mellem OLAF og den kontrolansvarlige til den kontrolansvarlige. Disse er i øjeblikket under drøftelse og vil blive vedtaget i 2025.

8. **Administrativ og juridisk støtte**

For at sikre, at ressourcerne anvendes effektivt, pålagde OLAF-forordningen Overvågningsudvalgets sekretariat at yde juridisk og administrativ støtte til den kontrolansvarlige.

Dette valg er yderligere begrundet i missionernes komplementaritet og de fælles mål, som den kontrolansvarlige og Overvågningsudvalget forfølger. Sekretariatet sikrer kontinuitet, løbende kommunikation og gnidningsløst samarbejde med både klagerne og OLAF.

Et dedikeret team af højt kvalificeret personale i sekretariatet, der handlede under ledelse af dets leder, ydede værdifuld rådgivning og bistand til den kontrolansvarlige under hensyntagen til tavshedspligt og fortrolighed.



9. **Kontakt til den kontrolansvarlige og indgivelse af klager**

Den kontrolansvarlige kan kontaktes via e-mail eller pr. post på følgende adresser:

OLAF-FMB-Controller-Procedural-Guarantees@ec.europa.eu

Kontrolansvarlig for processuelle garantier / Sekretariatet for OLAF's Overvågningsudvalg
Rue Joseph II, 30
1049 Bruxelles, Belgien

For at indgive en klage til den kontrolansvarlige bedes klagerne venligst:

a. udfylde formularen.

b. sende den via e-mail eller post til adresserne ovenfor.

Yderligere oplysninger findes på webstedet:
https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees_en