



EUROPESE
REKENKAMER

Advies nr. 6/2014

(uitgebracht krachtens artikel 325 VWEU)

betreffende een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 in verband met de aanstelling van een Toezichthouder op de procedurewaarborgen

DE REKENKAMER VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, met name artikel 325, lid 4,

Gezien het door de Commissie ingediende voorstel¹,

Gezien het op 16 juli 2014 bij de Rekenkamer ingekomen verzoek van het Europees Parlement om een advies inzake voornoemd voorstel,

Gezien het op 25 juli 2014 bij de Rekenkamer ingekomen verzoek van de Raad om een advies inzake voornoemd voorstel,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

Inleiding

1. Het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) is een directoraat-generaal van de Europese Commissie maar is in functioneel opzicht onafhankelijk wat betreft zijn onderzoekswerkzaamheden². OLAF verricht administratieve onderzoeken. Het Bureau is geen gerechtelijke of politieke autoriteit. Het Bureau is er echter wel toe gemachtigd haar verslagen rechtstreeks aan de nationale autoriteiten door te geven voor verdere actie.
2. Sinds oktober 2013 vallen OLAF's onderzoeken ter bestrijding van fraude, corruptie en elke andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de

¹ COM(2014) 340 final van 11 juni 2014.

² Besluit 1999/352/EG, EGKS, Euratom van de Commissie van 28 april 1999 houdende oprichting van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) (PB L 136 van 31.5.1999, blz. 20).

Unie worden geschaad, onder een gedeeltelijk herzien juridisch kader³. Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013⁴ (hierna: de "OLAF-verordening") verving twee verordeningen⁵ die van kracht waren sinds het Bureau in 1999 werd opgericht.

3. Het voorstel van de Commissie waarop dit advies betrekking heeft, beoogt de huidige procedurewaarborgen voor onderzochte personen (in de OLAF-verordening "betrokken personen" genoemd⁶) te versterken. De Commissie stelt voor een Toezichthouder op de procedurewaarborgen (hierna: "de Toezichthouder") aan te stellen, belast met twee taken:

- a) het behandelen van klachten, ingediend door personen tegen wie een onderzoek loopt, wegens een vermeende schending van procedurewaarborgen waarin de OLAF-verordening voorziet, en het doen van niet-bindende aanbevelingen aan de directeur-generaal van OLAF met betrekking tot deze klachten;

³ Om zijn onderzoeken uit te voeren, kan het Bureau zich niet uitsluitend op de nieuwe OLAF-verordening baseren. Zelfs na de hervorming van oktober 2013 zijn er nog steeds aanvullende rechtsgrondslagen nodig om het Bureau te machtigen in specifieke gevallen onderzoek in te stellen, zowel voor externe onderzoeken in de lidstaten als voor interne onderzoeken binnen de instellingen, organen en agentschappen van de EU, zoals Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad van 11 november 1996 betreffende de controles en verificaties ter plaatse die door de Commissie worden uitgevoerd ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen tegen fraudes en andere onregelmatigheden (PB L 292 van 15.11.1996, blz. 2).

⁴ Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad (PB L 248 van 18.9.2013, blz. 1).

⁵ Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 (PB L 136 van 31.5.1999).

⁶ Artikel 2, lid 5, van de OLAF-verordening definieert "betrokken persoon" als volgt: enig persoon of enige marktdeelnemer tegen wie vermoedens bestaan van fraude, corruptie of elke andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad en tegen wie om die reden een onderzoek door het Bureau wordt ingesteld.

b) het machtigen van OLAF om in het kader van een intern onderzoek de kantoren van een lid van een EU-instelling te doorzoeken in de gebouwen van een EU-instelling of afschriften te maken van documenten of andere gegevensdragers die zich in die kantoren bevinden.

4. In het voorstel van de Commissie worden de Toezichthouder en zijn plaatsvervanger door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie in onderlinge overeenstemming aangesteld en voeren zij hun taken in volledige onafhankelijkheid uit.

5. De Rekenkamer heeft het voorstel van de Commissie beoordeeld tegen de achtergrond van de aanbevelingen die zij heeft gedaan in de Adviezen nr. 6/2011⁷ en nr. 8/2012⁸ op basis van de opmerkingen in Speciaal Verslag nr. 2/2011 betreffende het beheer van het Bureau⁹. Gezien het feit dat doorvoering van de hervorming van 2013 nog loopt en er daarom nog slechts beperkte relevante ervaring is met de nieuwe regels, was het voor de Rekenkamer te vroeg om in dit advies rekening te houden met de impact van de nieuwe regels op het functioneren van OLAF.

Onafhankelijke controle van de wettigheid van lopende OLAF-onderzoeken

6. De Rekenkamer wees op de noodzaak van onafhankelijke controle van de wettigheid van lopende OLAF-onderzoeken toen zij werd geraadpleegd inzake het voorstel van de Commissie van 2011 ter herziening van de OLAF-verordening¹⁰. Om doeltreffend te zijn, moet een dergelijke controle worden verricht door een van OLAF onafhankelijk orgaan of onafhankelijke persoon met de bevoegdheid om bindende adviezen te geven. Op dat moment stelde de Rekenkamer de invoering van de functie

⁷ PB C 254 van 30.8.2011, blz. 1.

⁸ PB C 383 van 12.12.2012, blz. 1.

⁹ PB C 124 van 27.4.2011, blz. 9.

¹⁰ Zie de paragrafen 15 en 37-40 van Advies nr. 6/2011.

van een toetsingsambtenaar voor¹¹ die niet door de directeur-generaal van OLAF diende te worden benoemd en evenmin onder zijn gezag diende te vallen.

7. De Rekenkamer is ingenomen met het feit dat in het huidige voorstel van de Commissie de onafhankelijkheid van de Toezichthouder ten opzichte van OLAF wordt gewaarborgd door middel van een interinstitutionele procedure om hem te benoemen en om hem, indien noodzakelijk, van zijn overige taken te ontheffen. De introductie van een dergelijke externe controlefunctie zou een belangrijke verbetering betekenen ten opzichte van de huidige controleprocedure voor lopende individuele onderzoeken, die een puur intern mechanisme betreft¹².

8. In artikel 9 quater, lid 1, van de ontwerpverordening stelt de Commissie dat kandidaten voor de posten van de Toezichthouder en zijn plaatsvervanger "geschikt" dienen te zijn. De Rekenkamer beveelt aan dat de verordening erin voorziet dat de Toezichthouder en zijn plaatsvervanger worden geselecteerd uit personen die alle waarborgen voor onafhankelijkheid bieden en over de nodige kwalificaties beschikken om rechterlijke ambten te bekleden.

9. De **Rekenkamer beveelt aan** om de onafhankelijkheid van de Toezichthouder verder te versterken. In tegenstelling tot hetgeen is voorgesteld in artikel 9 quater, lid 1, van de ontwerpverordening, zouden noch de Toezichthouder, noch zijn secretariaat administratief moeten worden ingedeeld bij de Commissie, of bij enige andere instelling die bij zijn benoeming is betrokken. Er dient voldoende personeel te

¹¹ De Rekenkamer beval aan dat de voorgestelde toetsingsambtenaar niet alleen op verzoek van betrokken personen bindende adviezen diende te verstrekken, maar ook de bevoegdheid diende te hebben om dergelijke adviezen te verstrekken in alle gevallen waarin de directeur-generaal van OLAF voornemens is informatie over een betrokken persoon toe te sturen aan de nationale gerechtelijke autoriteiten of wanneer onderzoeken meer dan twee jaar in beslag nemen.

¹² Overeenkomstig artikel 17, lid 7, van de OLAF-verordening dient de directeur-generaal van OLAF een mechanisme voor interne advisering en controle in te stellen dat mede een wettigheidstoetsing omvat.

worden toegewezen aan de Toezichthouder om zijn taken doeltreffend te kunnen uitvoeren. De kredieten voor de Toezichthouder en zijn secretariaat moeten worden opgevoerd op een speciaal begrotingsonderdeel.

Ruimte van de Toezichthouder om op te treden in zijn adviserende rol

10. In Advies nr. 6/2011 wees de Rekenkamer erop dat de controle van lopende onderzoekshandelingen met name nodig is voor gevallen waarin de betrokken personen niet worden ingelicht over het feit dat zij onderwerp zijn van een onderzoek, om de vertrouwelijkheid van het onderzoek te bewaren. In het huidige voorstel van de Commissie is de Toezichthouder alleen gehouden in te grijpen in gevallen waarin een betrokken persoon kennis heeft van het feit dat hij voorwerp is van een onderzoek en een klacht heeft ingediend met betrekking tot in het kader van het onderzoek getroffen maatregelen.

11. De Toezichthouder kan echter niet op eigen initiatief ingrijpen in situaties waarin een betrokken persoon niet in kennis is gesteld van een onderzoek. Artikel 9 van de OLAF-verordening ontheft het Bureau, onder bepaalde voorwaarden, van de verplichting een betrokken persoon in kennis te stellen van het feit dat hij voorwerp is van onderzoek, alsook van de verplichting een betrokken persoon in de gelegenheid te stellen om zijn oordeel te geven over alle feiten die op hem betrekking hebben, voordat er conclusies worden getrokken waarin hij met naam wordt genoemd. Als gevolg daarvan zou de Toezichthouder, volgens het voorstel van de Commissie, niet in staat zijn in te grijpen in alle gevallen waarin de belangrijkste procedurewaarborgen waarin in artikel 9 voorziet, zijn opgeschort in het kader van een onderzoek.

12. Een verdere beperking van de ruimte van de Toezichthouder om op te treden is dat hij zich, volgens het voorstel van de Commissie, slechts zou bezighouden met de inachtneming van de procedurewaarborgen zoals vastgelegd in artikel 9 van de OLAF-verordening. Echter, veronachtzaming van bepalingen in andere artikelen van de verordening (bijv. artikel 10: De directeur-generaal zorgt ervoor dat het verstrekken van informatie aan het publiek op neutrale en onpartijdige wijze gebeurt)

kan een ernstige inbreuk op de rechten van een betrokken persoon betekenen. Bovendien bestaat het risico dat onderzoeksmaatregelen van OLAF gevolgen hebben voor de rechten van natuurlijke personen of marktdeelnemers die niet als betrokken personen worden beschouwd, maar wel in relatie staan tot de onderzochte zaak, bijv. wanneer zij als getuige worden gehoord.

13. De **Rekenkamer beveelt aan** dat de Toezichthouder gemachtigd wordt om in te grijpen bij elke vermeende schending van de fundamentele rechten en procedurewaarborgen waarin de EU-wetgeving voorziet in verband met lopende OLAF-onderzoeken. In gevallen waarin het Bureau afwijkt van zijn verplichting om een betrokken persoon in kennis te stellen van het feit dat er een onderzoek loopt, zou de directeur-generaal ertoe verplicht moeten worden de Toezichthouder om advies te vragen.

Voorafgaande toestemming van de Toezichthouder voor bepaalde onderzoeksmaatregelen

14. De Rekenkamer is ingenomen met het feit dat, in het voorstel van de Commissie, de directeur-generaal van OLAF eerst toestemming van de Toezichthouder moet vragen wanneer het Bureau gebruik wenst te maken van zijn bevoegdheid om in het kader van een intern onderzoek de kantoren van een lid van een EU-instelling te doorzoeken in de gebouwen van die instelling of afschriften te maken van documenten of andere gegevensdragers die zich in die kantoren bevinden.

15. Volgens de Commissie dient de Toezichthouder objectief te beoordelen of de voorgenomen onderzoeksmaatregel van OLAF wettig is en vast te stellen of hetzelfde doel met minder ingrijpende middelen kan worden bereikt. In het licht van de beginselen van evenredigheid en gelijke behandeling is de Rekenkamer ervan overtuigd dat een dergelijke beoordeling niet alleen verplicht zou moeten zijn bij

leden van EU-instellingen, maar ook bij EU-personeel of marktdeelnemers tegen wie een onderzoek loopt¹³.

16. Naast doorzoeking van kantoren kunnen zich in de loop van een OLAF-onderzoek nog andere situaties voordoen die ook een ernstige inbreuk op de rechten van betrokken personen kunnen betekenen, vooral bij de overdracht van informatie over een betrokken persoon aan de nationale gerechtelijke autoriteiten, of door de onzekerheid die wordt veroorzaakt door een onderzoek dat zeer lang duurt.

17. De **Rekenkamer beveelt aan** dat er altijd voorafgaande schriftelijke toestemming moet worden verkregen van de Toezichthouder als het Bureau voornemens is controles en verificaties ter plaatse uit te voeren. De **Rekenkamer beveelt aan** dat dergelijke voorafgaande toestemming tevens moet worden verkregen in alle gevallen waarin:

- a) de directeur-generaal van OLAF, overeenkomstig artikel 4, lid 6, van de OLAF-verordening, voornemens is het verstrekken van informatie aan de instelling waartoe de betrokken persoon behoort uit te stellen;
- b) OLAF, overeenkomstig artikel 9, lid 4, van de OLAF-verordening, voornemens is conclusies te trekken over een met naam genoemde betrokken persoon zonder dat die persoon in de gelegenheid wordt gesteld om zijn oordeel te geven over alle feiten die op hem betrekking hebben;
- c) OLAF voornemens is informatie over een betrokken persoon door te geven aan de nationale gerechtelijke autoriteiten;
- d) OLAF voorziet dat een onderzoek meer dan twee jaar in beslag zal nemen.

¹³ In overeenstemming met de bepalingen en procedures van Verordening (Euratom, EU) nr. 2185/96 mag OLAF controles en verificaties ter plaatse uitvoeren bij marktdeelnemers.

18. Bovendien **beveelt de Rekenkamer aan** dat de OLAF-verordening zou moeten bepalen dat bovengenoemde gevallen handelingen vormen die mogelijk nadelige gevolgen hebben voor een betrokken persoon. Door een dergelijke bepaling op te nemen, zou een betrokken persoon de mogelijkheid krijgen om zich, indien nodig, tot de EU-rechter te wenden voor voorlopige beschermingsmaatregelen. De Rekenkamer is van mening dat dit de wettigheid van OLAF-onderzoeken zou waarborgen en de grondrechten van de persoon waarop die onderzoeken betrekking hebben, zou beschermen.

Conclusie

19. De Rekenkamer hecht groot belang aan de bescherming van de financiële belangen van de Unie en aan de bestrijding van fraude, corruptie en andere onwettige activiteiten. Dit is zeker ook vereist voor het vertrouwen van het publiek in de EU-instellingen en voor een fundamenteel goed bestuur. Een sterk en doeltreffend OLAF is een voorwaarde om dat mogelijk te maken en iedere hervorming moet deze kracht waarborgen en versterken, niet ondermijnen.

20. De bescherming van individuele rechten, en daarmee stevige procedurewaarborgen voor door OLAF onderzochte personen, is van fundamenteel belang. De ervaring leert dat iedere gerechtvaardigde onderzoekshandeling ernstig kan worden ondermijnd wanneer de indruk bestaat dat de eerbiediging van individuele rechten onvoldoende wordt gewaarborgd.

21. Het waarborgen van de volledige eerbiediging van individuele rechten versterkt niet alleen OLAFs geloofwaardigheid als EU-orgaan, dat handelt in volledige overeenstemming met beginselen van de rechtsstaat, maar is ook essentieel voor de uiteindelijke doeltreffendheid van OLAF-onderzoeken. De door de Rekenkamer in dit advies voorgestelde wijzigingen zijn erop gericht deze doeltreffendheid te vergroten.

Dit advies werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 23 oktober 2014.

Voor de Rekenkamer

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
President