

Europeiska unionens officiella tidning

C 254



Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

femtiofjärde årgången

30 augusti 2011

Informationsnummer

Innehållsförteckning

Sida

III Förberedande akter

Revisionsrätten

2011/C 254/01

Yttrande nr 6/2011 (i enlighet med artikel 325 i EUF-fördraget) över det ändrade förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1073/1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och om upphävande av förordning (Euratom) nr 1074/1999

1

SVPris:
3 EUR

III

(Förberedande akter)

REVISIONSRÄTTEN

YTTRANDE nr 6/2011

(i enlighet med artikel 325 i EUF-fördraget)

över det ändrade förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1073/1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och om upphävande av förordning (Euratom) nr 1074/1999

(2011/C 254/01)

EUROPEISKA UNIONENS REVISIONSRÄTT HAR ANTAGIT DETTA
YTTRANDE

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktions-
sätt, särskilt artikel 325.4,

med beaktande av kommissionens ändrade förslag ⁽¹⁾,

med beaktande av Europaparlamentets begäran om revisions-
rättens yttrande över det förslag som nämns ovan, vilken togs
emot den 13 maj 2011.

Inledning

1. Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) inrättades 1999 ⁽²⁾. Olaf är ett generaldirektorat vid kommissionen som är helt oberoende när den utför utredningar. I förordning (EG) nr 1073/1999 ⁽³⁾ (nedan kallad *Olaf-förordningen*) ges Olaf i uppdrag att bidra till skyddet av unionens ekonomiska intressen

och tilldelas två huvuduppgifter: att utföra administrativa utredningar och hjälpa medlemsstaterna att skydda unionens budget mot bedrägerier, bland annat genom att bidra till att skapa och utveckla metoder för att bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen.

2. Vidare har kommissionen överlåtit åt Olaf att förbereda kommissionens lagstiftnings- och regleringsinitiativ i syfte att förebygga bedrägerier och all annan operativ verksamhet vid kommissionen i samband med bedrägeribekämpning, däribland förvaltningen av finansieringsprogram.

3. Vid sina utredningar i syfte att bekämpa bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen kan byrån inte enbart förlita sig på Olaf-förordningen. Byrån måste alltid använda sig av en kompletterande rättslig grund som ger den befogenhet att vidta utredningsåtgärder i särskilda fall, både vid externa utredningar i medlemsstaterna och vid interna utredningar inom EU:s institutioner, organ och byråer ⁽⁴⁾.

4. Dessutom ger kommissionen Olaf befogenhet att utreda varje annan handling eller verksamhet i strid med EU-bestämmelserna, däribland allvarliga överträdelse mot skyldigheter som har samband med personalens och ledamöternas tjänsteutövning vid unionens institutioner och organ ⁽⁵⁾. Olaf-förordningen är inte tillämplig i fall som inte riktar sig mot unionens ekonomiska intressen. Olaf måste i stället stödja sig på artikel 86 i tjänsteföreskrifterna och/eller interna beslut som antagits av institutionerna som förutser sådana utredningar.

⁽¹⁾ KOM(2011) 135 slutlig av den 17 mars 2011. Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och om upphävande av förordning (Euratom) nr 1074/1999.

⁽²⁾ Kommissionens beslut 1999/352/EG, EKSG, Euratom av den 28 april 1999 om inrättande av en europeisk byrå för bedrägeribekämpning (Olaf) (EGT L 136, 31.5.1999, s. 20).

⁽³⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 av den 25 maj 1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) (EGT L 136, 31.5.1999, s. 1). Bestämmelserna i förordning (EG) nr 1074/1999 är identiska med dem i förordning (EG) nr 1073/1999 men har antagits på en annan rättslig grund (artikel 203 i fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen).

⁽⁴⁾ I bilagan till detta yttrande finns en förteckning över de viktigaste rättsliga instrumenten.

⁽⁵⁾ Se artikel 2 i kommissionens beslut 1999/352/EG, EKSG, Euratom.

5. Översynen av Olaf-förordningen har diskuterats konstant sedan 2003 ⁽¹⁾. Detta ändrade förslag är det tredje försöket att ändra Olaf-förordningen. Med de två tidigare förslagen lyckades man inte uppnå enighet ⁽²⁾. För att bereda marken för det tredje ändrade förslaget utfärdade Olaf ett diskussionsunderlag om omorganisationen av Olaf i juli 2010 ⁽³⁾.

6. Ett förslag till ändring av kommissionens beslut ⁽⁴⁾ har också presenterats med syftet att Olaf ska behålla sin nuvarande ställning som ett generaldirektorat vid kommissionen.

7. De politiska riktlinjer som formulerades av kommissionens ordförande ⁽⁵⁾ om att Olaf bör få fullständigt oberoende utanför kommissionen har inte tagits upp ⁽⁶⁾. I förslaget till kommissionens beslut stärks tvärtom kommissionens roll i urvalsprocessen när det gäller Olafs generaldirektör och där begränsas generaldirektörens befogenheter som tillsättningsmyndighet när det gäller byråns personal ⁽⁷⁾.

8. I iakttagelserna nedan beaktas de rekommendationer som revisionsrätten har lämnat i tidigare yttranden ⁽⁸⁾ och resultatet av granskningen av Olaf som redovisas i särskild rapport nr 2/2011 ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Se kommissionens rapport – *Utvärdering av verksamheten vid Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf)*, KOM(2003) 154 slutlig av den 2 april 2003.

⁽²⁾ Det första förslaget lades fram i februari 2004 (se KOM(2004) 103 slutlig av den 10 februari 2004) och drogs tillbaka i mars 2007. Det andra förslaget lades fram i maj 2006 (se KOM(2006) 244 slutlig av den 24 maj 2006) och har nu ersatts av det ändrade förslag som behandlas i detta yttrande.

⁽³⁾ SEK(2010) 859, 6 juli 2010.

⁽⁴⁾ Preliminärt förslag till kommissionens beslut om ändring av beslut (1999/352/EG, EKSG, Euratom) av den 28 april 1999 om inrättande av en europeisk byrå för bedrägeribekämpning, SEK(2011) 343 slutlig av den 17 mars 2011.

⁽⁵⁾ "[...] I would like to see further steps, for instance in the area of financial management: now that it is well established, Olaf should be given full independence outside the Commission." (Jag skulle vilja se ytterligare framsteg, till exempel på området för ekonomisk förvaltning: nu när byrån är väl etablerad bör den få fullständigt oberoende utanför kommissionen). Se s. 37 i de politiska riktlinjerna för nästa kommission av ordförande Barroso den 28 oktober 2009, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/press_20090903_en.pdf

⁽⁶⁾ I uppdragsbeskrivningen av den 27 november 2009 gav ordföranden kommissionsledamoten med ansvar för skatter och tullar, revision och bedrägeribekämpning i uppgift att förbereda inrättandet av Olaf som en fullständigt oberoende avdelning utanför kommissionen. Se http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/mission_letters/pdf/semeta_taxation_en.pdf

⁽⁷⁾ I den omfattning som krävs för att bevara byråns oberoende (förslag till ny artikel 6.1 i beslutet).

⁽⁸⁾ Yttrande nr 8/2005 om ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ömsesidigt administrativt bistånd för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen mot bedrägerier och all annan olaglig verksamhet (EUT C 313, 9.12.2005, s. 1) och yttrande nr 7/2006 över förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1073/1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) (EUT C 8, 12.1.2007, s. 1).

⁽⁹⁾ Uppföljning av särskild rapport nr 1/2005 om förvaltningen av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning, <http://eca.europa.eu/portal/page/publications/auditreportsandopinions>

Allmänna iakttagelser

9. Revisionsrätten håller med kommissionen om att det finns ett behov av att öka Olafs effektivitet, ändamålsenlighet och ansvar samtidigt som Olafs oberoende ställning när det gäller utredningar upprätthålls ⁽¹⁰⁾.

Behov av att förenkla och konsolidera lagstiftningen om bedrägeribekämpning

10. Revisionsrätten beklagar att kommissionen inte har följt upp revisionsrättens upprepade rekommendation ⁽¹¹⁾ om att man bör förenkla och konsolidera den nu gällande lagstiftningen om bedrägeribekämpning och komma till rätta med bristerna i Olafs befogenheter och förfaranden i detta sammanhang ⁽¹²⁾. En sådan eventuell omarbetning bör omfatta Olaf-förordningen, rådets förordning (Euratom, EG) nr 2988/95 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen ⁽¹³⁾ och rådets förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 om de kontroller och inspektioner på platsen som kommissionen utför för att skydda Europeiska gemenskapernas finansiella intressen mot bedrägerier och andra oegentligheter ⁽¹⁴⁾.

11. Om en sådan omarbetning inte görs försvagas rättssäkerheten på grund av att det finns överlappande, inkonsekventa eller till och med oförenliga bestämmelser som är svåra att förstå och tillämpa (se även punkterna 22–24 och 35).

Behov av att tydligt definiera begreppet "unionens ekonomiska intressen"

12. Revisionsrätten upprepar sin rekommendation ⁽¹⁵⁾ att begreppet "unionens ekonomiska intressen", som är centralt för all lagstiftning om bedrägeribekämpning, bör ges en tydlig definition.

⁽¹⁰⁾ Se särskilt skälen 2, 5, 7, 9, 11 och 19 i det ändrade förslaget och kommissionens not IP/11/321 av den 17 mars 2011 som innehåller en sammanfattning av det ändrade förslaget.

⁽¹¹⁾ Se punkt 36 i yttrande nr 8/2005, punkt 5 i yttrande nr 7/2006, punkt 112 i särskild rapport nr 8/2007 (EUT C 20, 25.1.2008, s. 1) och punkt 71 (uppföljningsrekommendation 3) i särskild rapport nr 2/2011, <http://eca.europa.eu/portal/page/publications/auditreportsandopinions>

⁽¹²⁾ Europaparlamentet tog upp revisionsrättens rekommendation så tidigt som 2006 (se punkterna 28–32 i Europaparlamentets resolution om skydd av gemenskapernas ekonomiska intressen och bedrägeribekämpning – årsrapport 2004 av den 15 juni 2006 (P6_TA(2006)0277) (EUT C 300 E, 9.12.2006, s. 508). Rådet förespråkade också att de rättsliga instrumenten för bedrägeribekämpning skulle konsolideras i ett och samma regelverk (se punkt 6 i rådets slutsatser om omorganisationen av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf), som antogs av rådet den 6 december 2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/118236.pdf).

⁽¹³⁾ EGT L 312, 23.12.1995, s. 1.

⁽¹⁴⁾ EGT L 292, 15.11.1996, s. 2.

⁽¹⁵⁾ Se punkt 38 i yttrande nr 8/2005.

13. Vidare uppmärksammar revisionsrätten domstolens⁽¹⁾ rättspraxis. Domstolen tillbakavisade 2003 en restriktiv tolkning av begreppet "ekonomiska intressen" utifrån definitionen av "oegentligheter" i artikel 1.2 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95. Kommissionen har dock aldrig föreslagit en ändring av förordningen med hänsyn till denna rättspraxis.

14. En ändring⁽²⁾ av rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 är särskilt viktig när det handlar om bekämpningen av momsbedrägeri⁽³⁾. Sådant bedrägeri utgör inte bara ett väsentligt hot mot medlemsstaternas budgetar utan också mot uppbörden av unionens egna medel⁽⁴⁾.

Behov av en oberoende kontroll av pågående utredningars laglighet

15. Revisionsrätten sätter värde på förslaget att införa bestämmelser för rättssäkerhetsgarantier och noterar förslaget att inrätta ett internt granskningsförfarande (se även punkterna 37–40). Revisionsrätten beklagar dock att målet att ha en oberoende kontroll av pågående utredningsåtgärders laglighet inte kommer att uppnås enligt kommissionens förslag. Om en sådan kontroll ska bli ändamålsenlig måste den utföras av ett organ eller en person som är oberoende i förhållande till Olaf och som har befogenhet att avge bindande yttranden. Denna kontroll av pågående utredningsåtgärder är särskilt nödvändig i fall då de berörda personerna inte informeras om att de är föremål för en utredning för att utredningssekretessen ska upprätthållas.

Behov av ett effektivt och likvärdigt skydd av ekonomiska intressen

16. Revisionsrätten påpekar att den tidigare artikel 280.4 i EG-fördraget har skrivits om till artikel 325.4 i EUF-fördraget som nu uttryckligen kräver att Europaparlamentet och rådet ska besluta om nödvändiga åtgärder för att ge effektivt och likvärdigt skydd av unionens ekonomiska intressen i unionens institutioner, organ och byråer. I dagsläget lyder Olafs utredningar under olika villkor som fastställts i enskilda interna beslut av unionens institutioner, organ och byråer⁽⁵⁾. Revisionsrätten

förstår visserligen att den inneboende karaktären på vissa av unionens institutioner, organ och byråer kanske måste beaktas, men tror samtidigt att sådana interna beslut inte nödvändigtvis är motiverade i varje enskilt fall och kan leda till att omfattningen av Olafs utredningsarbete begränsas och därmed äventyra ett effektivt och likvärdigt skydd av unionens ekonomiska intressen.

Behov av tydliga regler för att utreda allvarliga fel i ärenden som inte rör ekonomiska frågor

17. Eftersom Olaf-förordningens tillämpningsområde bygger på artikel 325 i EUF-fördraget är det begränsat till utredningar som gäller oegentligheter som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen. Det finns ett behov av tydliga regler för utredningar av interna fall av allvarliga fel som inte gäller unionens ekonomiska intressen men som kan leda till disciplinära och/eller straffrättsliga förfaranden eller förfaranden inför EU-domstolen. Aktuell lagstiftning i detta avseende är mycket kortfattad och gäller endast personal som omfattas av tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska unionen⁽⁶⁾. Revisionsrätten anser att lagstiftaren borde beakta vilka möjligheter som finns enligt fördraget för att garantera att alla fall av allvarligt fel utreds ordentligt.

Behov av att hålla texten kortfattad, tydlig och enhetlig

18. Revisionsrätten anser att ändringarna som helhet inte garanterar att bestämmelserna i Olaf-förordningen är så kortfattade, tydliga och enhetliga som möjligt. Ett exempel på det är användningen av "Olaf" och "Olafs generaldirektör" som inte tycks följa någon särskild logik⁽⁷⁾ och som kompliceras ytterligare av införandet av särskilda bestämmelser för delegering av generaldirektörens befogenheter till annan personal vid Olaf. Ett annat exempel är den vaga formuleringen i förslaget till ny artikel 4.6 som föreskriver att "Olaf ska använda lämpliga alternativa informationskanaler" för att informera en institution om fall där den högsta ledningen eller de politiskt ansvariga vid en institution berörs av en utredning.

Särskilda iakttagelser

Kärnverksamheten ska ha företrädare

19. Revisionsrätten rekommenderar att en ny formulering av artikel 1 i Olaf-förordningen tydligt betonar att Olafs kärnverksamhet, det vill säga utredningsarbetet, har företrädare framför

⁽¹⁾ Punkterna 82–95 i domstolens dom av den 10 juli 2003 i mål C-11/00 Europeiska kommissionen mot Europeiska centralbanken (EUT C 213, 6.9.2003, s. 1).

⁽²⁾ Om inte detta åtgärdas vid en omarbetning av lagstiftningen om bedrägeribekämpning.

⁽³⁾ Inkomster från moms är en del av EU:s egna medel. Definitionen av begreppet "oegentligheter" i förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 omfattar dock inte momsbedrägeri eftersom det endast gäller överträdelse som påverkar de egna medel som uppbärs direkt för gemenskapernas räkning.

⁽⁴⁾ Se särskild rapport nr 8/2007 om administrativt samarbete i fråga om mervärdesskatt (EUT C 20, 25.1.2008, s. 1).

⁽⁵⁾ Se artikel 4.1 i förordning (EG) nr 1073/1999.

⁽⁶⁾ Se artikel 86.2 i tjänsteföreskrifterna.

⁽⁷⁾ I den nuvarande förordningen, med utgångspunkt i antagandet att generaldirektören innehar alla beslutsfattande befogenheter som överlåtits åt Olaf, försöker man skilja på situationer där generaldirektören får delegera sina befogenheter till annan personal vid Olaf och situationer där generaldirektören inte får delegera sina befogenheter. Se även i detta sammanhang punkterna 92–104 i Europeiska ombudsmannens förslag till rekommendation av den 9 december 2010 i hans undersökning av klagomål 856/2008/BEH mot Olaf.

andra uppgifter. Olafs effektivitet är helt beroende av att utredningsarbetet tilldelas en större del av byråns resurser.

Behov av att förtydliga centrala begrepp

20. Revisionsrätten välkomnar kommissionens avsikt att definiera ett antal centrala begrepp i förslaget till ny text i artikel 2. Förslaget är dock ofullständigt eftersom det endast täcker termerna "administrativa utredningar", "berörd person" och "tjänsteföreskrifterna". Definitioner eller hänvisningar till aktuell lagstiftning där sådana definitioner redan finns⁽¹⁾ av andra grundläggande termer som "bedrägeri", "korruption", "allvarligt brott", "oegentlighet", "behörig myndighet i medlemsstaten", "direkt berörd", "indirekt berörd", "vittne", "uppgiftslämnare", "intervju" och "redogörelse" bör också tas med. Vidare bör förordningen fastställa vad som ska förstås med "administrativa utredningar av medlemsstaterna" och använda en tydlig terminologi för situationer där de ursprungliga anklagelserna mot en berörd person inte har kunnat styrkas⁽²⁾.

21. Revisionsrätten vill uppmärksamma det faktum att definitionen av begreppet "administrativa utredningar" i förslaget till artikel 2 inte stämmer överens med den föreslagna formuleringen i artikel 3.2. I artikel 2 begränsas Olafs uppgift till att konstatera eventuella oegentligheter i verksamheter som kontrolleras⁽³⁾. Olaf är inte skyldig att konstatera huruvida en oegentlighet har uppkommit till följd av en avsiktlig handling eller underlåtenhet. I artikel 3.2 föreskrivs att Olaf ska sträva efter att fastställa om det förekommit bedrägerier, korruption eller annan olaglig verksamhet. Det innebär att Olaf då skulle behöva utreda respektive ansvarsområde för fysiska personer som inte tillhör en EU-institution, ett EU-organ eller en EU-byrå för handlingar som troligen kommer att leda till straffpåföljder.

Ändringar av förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 krävs

22. Den nuvarande artikel 3 i Olaf-förordningen föreskriver att när det gäller externa utredningar ska Olaf utöva de befogenheter som kommissionen enligt förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 har att utföra kontroller och inspektioner hos ekonomiska aktörer. I förslaget till ny artikel 3.2 och den föreslagna ändringen av artikel 4.3 utökas användningen av förfarandena i förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 till att även omfatta ett antal situationer som inte förutses i förordningen⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Om inte lagstiftningen om bedrägeribekämpning omarbetas.

⁽²⁾ Se punkt 35 i särskild rapport nr 2/2011.

⁽³⁾ Artikel 1.2 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 föreskriver följande: "Med oegentligheter avses varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för gemenskapernas allmänna budget eller budgetar som de förvaltar, antingen genom en otillbörlig utgift eller genom minskning eller bortfall av inkomster som kommer från de egna medel som uppbärs direkt för gemenskapernas räkning."

⁽⁴⁾ Till exempel att få tillgång till relevanta uppgifter om föremålet för den interna utredningen.

23. I förslaget till ny artikel 3.2 begränsas samtidigt genomförandet av kontroller och inspektioner på plats till fall som gäller otillbörliga utgifter medan förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 även gäller fall av oegentligheter som leder till en negativ ekonomisk effekt på inkomster som härrör från egna medel som uppbärs direkt för unionens räkning.

24. Eftersom varken en omarbetning av lagstiftningen om bedrägeribekämpning (se punkt 11 ovan) eller en eventuell ändring av förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 föreslås kommer det att vara oklart för den som läser denna förordning om den också gäller för andra syften och under andra förhållanden än dem som fastställs i den. Som revisionsrätten påpekade i sitt yttrande nr 7/2006⁽⁵⁾ strider detta mot det interinstitutionella avtalet av den 22 december 1998 om gemensamma riktlinjer för gemenskapslagstiftningens redaktionella kvalitet som kräver att man vid utformningen av rättsakter dessutom ska ta hänsyn till de personer som rättsakterna kommer att gälla, så att de på ett otvetydigt sätt kan få kunskap om sina rättigheter och skyldigheter⁽⁶⁾. Om man inte kan komma överens om en omarbetning bör kommissionen föreslå motsvarande ändringar av förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 i enlighet med punkt 19 i avtalet.

Utöka samarbetet med medlemsstaternas behöriga myndigheter

25. Revisionsrätten understryker att enligt artikel 4.3 i EUF-fördraget ska medlemsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter. Revisionsrätten noterar förslaget till ny artikel 3.3, som syftar till se till att Olafs anställda på samma villkor och under samma förutsättningar som medlemsstatens behöriga myndigheter och i enlighet med den nationella lagstiftningen, får tillgång till alla uppgifter och alla handlingar som rör utredningsföremålet och som krävs för att kontrollerna och inspektionerna på plats ska kunna utföras effektivt och på ett verkningsfullt sätt. Revisionsrätten förstår att detta krav inte enbart gäller uppgifter och handlingar som innehas av de ekonomiska aktörerna⁽⁷⁾ utan också eventuella uppgifter som innehas av de myndigheter och organ som delar på förvaltningen av unionens medel.

26. En ny artikel 3.4 föreslås enligt vilken medlemsstaterna ska utse en sambandscentral för bedrägeribekämpning som ska säkerställa ett effektivt samarbete och informationsutbyte med Olaf. En bättre samordning välkomnas visserligen men en sådan sambandscentral är inte nog för att möta de

⁽⁵⁾ Se punkt 5.

⁽⁶⁾ Se punkt 3 i avtalet. I punkt 16 föreskrivs att hänvisningar till andra rättsakter i möjligaste mån bör undvikas (EGT C 73, 17.3.1999, s. 1).

⁽⁷⁾ När det gäller ekonomiska aktörer finns redan en liknande bestämmelse i artikel 7 i förordning (Euratom, EG) nr 2185/96.

svårigheter som Olaf stöter på när den genomför kontroller på plats och inspektioner på området för direkta utgifter. Problemet på detta specifika område är att inte alla medlemsstater har inrättat eller utsett myndigheter som har de befogenheter som krävs för att de ska kunna stödja Olafs utredningsåtgärder på ett verkningsfullt sätt ⁽¹⁾. Revisionsrätten föreslår att förslaget till ny artikel 3.3 ändras på ett sådant sätt att Olaf kan få hjälp med handräckning av lämplig verkställande myndighet så att byrån kan genomföra sina kontroller och inspektioner ⁽²⁾.

Klargöra tjänsteföreskrifternas betydelse för interna utredningar

27. Revisionsrätten rekommenderar att den ändrade artikel 4 om interna utredningar har en tydlig hänvisning till tjänsteföreskrifterna med tanke på deras betydelse för Olafs interna utredningar. Enligt artikel 22a i tjänsteföreskrifterna ska EU-tjänstemän överlämna till Olaf eventuella bevis som ger anledning att misstänka bedrägeri, korruption eller annan olaglig verksamhet, och i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna finns regler för hur administrativa utredningar ska genomföras med hänsyn till disciplinära förfaranden.

Undvika förvirring när utredningar inleds

28. Förslaget till artikel 5 om inledande av utredningar innehåller komplicerade och vagt formulerade bestämmelser. Artikel 5.1 skulle kunna tolkas som att byrån kan välja att inte utreda misstanke om bedrägeri, korruption eller annan olaglig verksamhet som påverkar unionens ekonomiska intressen inom EU:s institutioner, organ och byråer även när det föreligger skälig misstanke.

29. Vidare införs ändringar i artikel 5.4 och 5.5 som kompletterar de förfaranden som fastställs i artiklarna 22a och 22b i tjänsteföreskrifterna i de fall när en anställd lämnar uppgifter till Olaf om misstänkta bedrägerier eller oegentligheter. För tydlighetens skull vore det lämpligare att föreslå sådana ändringar av tjänsteföreskrifterna i stället, också med hänsyn till att deras tillämpningsområde är större än Olaf-förordningen (se punkt 4).

Påskynda den första bedömningen och påföljande utredning av ärenden

30. Revisionsrätten välkomnar förslaget till ny formulering av artikel 5.4 som föreskriver att byråns generaldirektör ska fatta ett beslut om att inleda en utredning eller ej inom två månader från det att Olaf fått in en sådan förfrågan från en

av unionens institutioner, ett av dess organ eller en av dess byråer eller från en berörd medlemsstat. Revisionsrätten rekommenderar att en maximal längd för bedömningarna också fastställs i ärenden där Olaf får den första informationen från andra källor.

31. Enligt den nya ordalydelsen i artikel 6.6 ska Olaf, när det framgår att en utredning sannolikt inte kan avslutas inom tolv månader från det att den inleddes, informera övervakningskommittén om skälen till detta var sjätte månad; för närvarande måste sådan information lämnas endast en gång efter nio månader. Formuleringen av den nya bestämmelsen är otydlig och skulle kunna tolkas som att övervakningskommittén ska informeras första gången efter arton månader.

32. Om man ska kunna komma till rätta med Olafs långa utredningstid på ett effektivare sätt ⁽³⁾ vore det lämpligt att införa en standardlängd på tolv månader som går att förlänga med upp till sex månader åt gången och endast efter ett beslut från byråns generaldirektör efter det att övervakningskommittén har informerats ⁽⁴⁾.

Stärka rättssäkerhetsgarantierna

33. I förslaget till artikel 7a.2 om rättssäkerhetsgarantier fastställs regler för intervjuer med vittnen och berörda personer. Det bör förtydligas att den intervjuade har rätt att vägra godkänna det intervjuprotokoll som Olaf upprättar. Vidare bör det uttryckligen framgå huruvida personer som inte tillhör EU:s institutioner, organ eller byråer är skyldiga att tacka ja till Olafs inbjudan till intervju eller att underteckna protokollet från en sådan intervju. Slutligen bör de personer som ska intervjuas informeras om sina rättigheter innan redogörelser inhämtas vid kontroller på plats, och de bör få tillgång till det protokoll från redogörelserna som upprättas av Olaf.

34. Revisionsrätten anser att förslaget till artikel 7a.4 inte får medge några undantag till regeln att berörda personer får yttra sig på vilket av unionens officiella språk de vill vid en intervju med Olafs utredare.

35. Revisionsrätten noterar att enligt förslaget till formulering av artikel 7a.4 kan man i större utsträckning använda sig av möjligheten att frångå skyldigheten att låta den berörda personen yttra sig. Enligt den föreslagna texten får generaldirektören fatta ett sådant beslut när två villkor är uppfyllda: när

⁽¹⁾ Se punkterna 40–42 i särskild rapport nr 2/2011.

⁽²⁾ En liknande bestämmelse finns i artikel 20 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget (EGT L 1, 4.1.2003, s. 1).

⁽³⁾ Enligt artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har var och en rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner, organ och byråer.

⁽⁴⁾ Kommissionen föreslog ett sådant förfarande i sitt svar på punkt 80 i särskild rapport nr 1/2005 om förvaltningen av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) (EUT C 202, 18.8.2005, s. 1). Se även punkt 27 i särskild rapport nr 2/2011.

omständigheterna kräver utredningsåtgärder som ingår i en nationell rättslig myndighets behörighet och när "utredningssekretessen måste skyddas". Denna formulering stämmer inte överens med artikel 1.2 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna som är mer restriktiv i detta avseende eftersom den begränsar användningen av den möjligheten till fall där "absolut sekretess krävs".

36. När Olaf har använt sig av möjligheten att avstå från en utfrågning är utredarna ofta förhindrade att be de berörda personerna att yttra sig så länge förfaranden vid en nationell rättslig myndighet pågår. Det innebär att Olaf inte kan avsluta ärendet, inte ens i situationer där byrån inte kommer att vidta några ytterligare utredningsåtgärder. Eftersom sådana situationer inte är i linje med kravet enligt artikel 6.5 i Olaf-förordningen att utredningarna ska pågå kontinuerligt, bör lämpliga bestämmelser införas för att man ska komma till rätta med dem.

Internt granskningsförfarande

37. Enligt den nya artikeln 7b får en fysisk person som berörs av en Olaf-utredning begära ett yttrande från den eller de personer som ansvarar för granskningsförfarandet om byråns utredare uppfyller rättssäkerhetsgarantierna. Det föreslås att den eller de personer vid Olaf som ansvarar för granskningsförfarandet inte får ta emot instruktioner från någon och att de kan informera övervakningskommittén om de anser att en åtgärd som vidtagits av generaldirektören gör att dennes oberoende kan ifrågasättas.

38. Revisionsrätten anser dock att det fullständiga oberoende som krävs för tjänsten inte är garanterad eftersom de som ansvarar för granskningsförfarandet fortfarande lyder under generaldirektören. Vidare är det oklart huruvida och när övervakningskommittén ska få kopior på det yttrande som den person som ansvarar för en granskning av ett ärende har lämnat till generaldirektören och på det motiverade svar som har skickats till den berörda personen.

39. Det föreslagna granskningsförfarandet kan endast inledas på begäran av en berörd person. Det gäller alltså inte ärenden där de berörda personerna inte vet om att de är föremål för en Olaf-utredning eftersom man väntar med att informera dem för utredningssekretessens skull.

40. I stället föreslår revisionsrätten att man inrättar en funktion för en granskningsansvarig. Han eller hon bör varken utses av generaldirektören eller vara underordnad denne. Den granskningsansvariga ska inte endast avge bindande yttranden på begäran av de berörda personerna utan bör också ha befogenhet att avge yttranden i alla de ärenden där generaldirektören avser att överlämna information till de nationella rättsliga myndigheterna eller där utredningarna pågår i mer än två år. Den granskningsansvariga bör för detta ändamål ha full tillgång till Olafs

relevanta handlingar i ärendena. Han eller hon bör rikta sina yttranden både till generaldirektören och till övervakningskommittén.

Samarbete med Eurojust, Europol och internationella organisationer

41. I förslaget till artikel 10a införs bestämmelser om att Olaf ska samarbeta med Eurojust, Europol och internationella organisationer. Olafs skyldigheter att till Eurojust lämna uppgifter som tyder på allvarlig brottslighet i form av bedrägerier, korruption eller någon annan olaglig verksamhet beskrivs på ett otydligt sätt. Revisionsrätten rekommenderar att objektiva kriterier införs som gör att man kan identifiera lämpliga ärenden för samarbete, kriterier som liknar dem som finns i den praktiska överenskommelsen om samarbetsarrangemang mellan Eurojust och Olaf⁽¹⁾.

Förtydliga övervakningskommitténs roll

42. När det gäller de föreslagna ändringarna av artikel 11 om övervakningskommittén välkomnar revisionsrätten förslaget att kommittén i framtiden ska övervaka hur informationsutbytet mellan Olaf och övriga institutioner, organ och byråer fungerar. Revisionsrätten rekommenderar att kommitténs övervakning utökas så att den även omfattar informationsutbytet mellan Olaf och medlemsstaternas myndigheter, däribland informationsutbytet via Eurojust.

43. Enligt förslaget till ny artikel 11.1 är det nästan helt upp till byråns generaldirektör att bestämma hur stor tillgång övervakningskommittén ska ha till uppgifter om utredningarna och till Olafs ärendehandlingar. Revisionsrätten rekommenderar ett förtydligande om att kommittén behöver få tillgång till Olafs ärendehandlingar så att den kan upptäcka fall där byråns oberoende är hotat.

44. För att övervakningskommitténs oberoende roll ska stärkas rekommenderar revisionsrätten att man i förslaget till artikel 11.6 anger att kommitténs sekretariat enbart ska agera enligt kommitténs instruktioner och agera självständigt i förhållande till Olaf och att den inte får utses av eller vara underordnad generaldirektören⁽²⁾.

⁽¹⁾ Enligt punkt 5 i överenskommelsen ska Olaf, när det gäller identifiering av lämpliga ärenden för samarbete, informera Eurojust så snart som möjligt om det finns något ärende som direkt tycks inbegripa rättsligt samarbete mellan behöriga myndigheter i två eller fler medlemsstater eller där ett ärende gäller en medlemsstat och gemenskapen (EUT C 314, 9.12.2008, s. 3).

⁽²⁾ Det finns flera olika möjligheter, se till exempel bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets beslut nr 235/2008/EG av den 11 mars 2008 om inrättande av Europeiska rådgivande organet för statistikstyrning (EUT L 73, 15.3.2008, s. 17). Artikel 4.4 i beslutet föreskriver att detta rådgivande organ på hög nivå som inrättats för att öka Eurostats oberoende, integritet och ansvarighet ska bistås av ett sekretariat som kommissionen tillhandahåller men som måste agera självständigt.

45. Revisionsrätten rekommenderar att man beaktar förstainstansrättens dom från juli 2008 ⁽¹⁾ där den framförde att en viktig funktion för övervakningskommittén är att skydda rättigheterna för de personer som är föremål för Olafs utredningar. Revisionsrätten noterar att kommitténs roll sannolikt kommer att försvagas i det avseendet eftersom Olafs generaldirektör enligt förslaget till ny artikel 11.7 inte längre ⁽²⁾ kommer att vara skyldig att underrätta kommittén om de ärenden där det är nödvändigt att överlämna uppgifter till de rättsliga myndigheterna i en medlemsstat innan dessa uppgifter överlämnas. Revisionsrätten anser att detta skulle kunna kompenseras genom att man inrättar funktionen med en granskningsansvarig som rapporterar till kommittén (se punkt 40).

”Överläggningsförfarandet” kan försvaga utredningarnas oberoende

46. I förslaget till ny artikel 11a införs regelbundna överläggningar på politisk nivå där man ska diskutera Olafs utredningspolicy som i artikel 11a.4 kräver att Olaf ”ska vidta nödvändiga åtgärder med hänsyn till de synpunkter som framkommer vid överläggningarna”. Ett sådant förfarande kan uppfattas som att det försvagar generaldirektörens oberoende när det gäller att identifiera och fastställa byråns utredningsprioriteringar ⁽³⁾. Dessutom skulle ett sådant förfarande i praktiken kunna utvecklas till en sorts styrelse för byrån utan att de deltagandes ansvarsområden tydligt fastställs och utan någon angivelse om ramförfarandet för detta.

47. Om förslaget till ny artikel 11a har för avsikt att få ett större deltagande av alla institutioner i Olafs verksamhet vore det bättre att omvandla Olaf till en interinstitutionell byrå ⁽⁴⁾. En sådan lösning skulle också spegla de ändringar som gjorts av artikel 325 i EUF-fördraget när det gäller ett effektivt och likvärdigt skydd av unionens ekonomiska intressen i unionens institutioner, organ och byråer.

Förtydliga generaldirektörens roll

48. Revisionsrätten ser inget giltigt skäl till kommissionens förslag att i artikel 12.3 stryka Olafs skyldighet att rapportera till revisionsrätten om resultaten av sina utredningar.

49. Revisionsrätten noterar förslaget till ny artikel 12.5 som ger generaldirektören befogenhet att delegera vissa av sina uppgifter till andra anställda vid Olaf, särskilt när det gäller beslut om att inleda utredningar eller behörigheten att leda utredningsarbetet. Revisionsrätten uppmärksammar risken för att förslaget kan resultera i att generaldirektörens centrala ansvarsområden försvagas.

50. Enligt förslaget till ny artikel 12.6 ska generaldirektören bistås av ett ”internt organ” som ska höras när en utredning inleds, innan den avslutas och när generaldirektören anser det nödvändigt. Revisionsrätten uppmärksammar risken för att ett sådant samrådsförfarande kan förhindra generaldirektören att agera snabbt i brådskande situationer.

Detta yttrande har antagits av revisionsrättens avdelning IV, med ledamoten Igors LUDBORŽS som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 12 juli 2011.

För revisionsrätten

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Ordförande

⁽¹⁾ Mål T-48/05 Franchet och Byk mot kommissionen av den 8 juli 2008 (EUT C 209, 15.8.2008, s. 44).

⁽²⁾ För närvarande föreskriver artikel 11.7 i Olaf-förordningen att direktören ska underrätta kommittén om de ärenden där det är nödvändigt att överlämna information till de rättsliga myndigheterna i en medlemsstat. I punkt 168 i förstainstansrättens dom i mål T-48/05 angavs att det inte kan ”bestridas att kravet att vända sig till denna kommitté innan uppgifterna överlämnas till de nationella rättsliga myndigheterna syftar till att ge de berörda personerna rättigheter”.

⁽³⁾ Se huvudprincip nr 3 i de 20 huvudprinciperna för kampen mot korruption som antogs i Europarådets ministerkommitté genom resolution (97) 24, <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=593789&>

⁽⁴⁾ Ett exempel på en sådan interinstitutionell byrå finns i beslutet om upprättande av Europeiska gemenskapernas byrå för uttagningsprov för rekrytering av personal (Europaparlamentets, rådets, kommissionens, domstolens, revisionsrättens, Ekonomiska och sociala kommitténs, Regionkommitténs och EU-ombudsmannens beslut 2002/620/EG av den 25 juli 2002 (EGT L 197, 26.7.2002, s. 53)).

BILAGA

DEN VIKTIGASTE LAGSTIFTNINGEN OM OLAFS UTREDNINGSGÄRDE

Beslut om inrättande av Olaf

Kommissionens beslut 1999/352/EG, EKSG, Euratom av den 28 april 1999 om inrättande av en europeisk byrå för bedrägeribekämpning (Olaf) (EGT L 136, 31.5.1999, s. 20).

Allmän lagstiftning om skyddet av de ekonomiska intressena ⁽¹⁾

Rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, 23.12.1995, s. 1).

Allmänna regler för utredningsarbetet ⁽¹⁾

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 av den 25 maj 1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) (EGT L 136, 31.5.1999, s. 1).

Rådets förordning (Euratom) nr 1074/1999 av den 25 maj 1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) (EGT L 136, 31.5.1999, s. 8).

Kontroller och inspektioner på plats i ekonomiska aktörers lokaler ⁽¹⁾

Rådets förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 av den 11 november 1996 om de kontroller och inspektioner på platsen som kommissionen utför för att skydda Europeiska gemenskapernas finansiella intressen mot bedrägerier och andra oegentligheter (EGT L 292, 15.11.1996, s. 2).

Regler om uppgiftsskydd

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter (EGT L 8, 12.1.2001, s. 1).

Samarbete med Eurojust

Rådets beslut (2002/187/RIF) av den 28 februari 2002 om inrättande av Eurojust för att stärka kampen mot grov brottslighet (EGT L 63, 6.3.2002, s. 1), senast ändrad genom rådets beslut 2009/426/RIF av den 16 december 2008 (EUT L 138, 4.6.2009, s. 14).

Interna utredningar inom institutionerna, organen och byråerna som fastställs i eller utförs på grundval av fördragen

Rådets förordning (EEG, Euratom, EKSG) nr 259/68 av den 29 februari 1968 om fastställande av tjänsteföreskrifter för tjänstemännen i Europeiska gemenskaperna och anställningsvillkor för övriga anställda i dessa gemenskaper samt om införande av särskilda tillfälliga åtgärder beträffande kommissionens tjänstemän (EGT L 56, 4.3.1968, s. 1), senast ändrad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 1080/2010 av den 24 november 2010 (EUT L 311, 26.11.2010, s. 1) ("tjänsteföreskrifterna").

Cirka 50 olika interna beslut som antagits av institutionerna, organen och byråerna i enlighet med artikel 4 i förordning (EG) nr 1073/1999.

När dessa interna beslut följer det "standardbeslut" som bifogas det interinstitutionella avtalet av den 25 maj 1999 mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska gemenskapernas kommission om interna utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) (EGT L 136, 31.5.1999, s. 15), går de längre än skyddet av unionens ekonomiska intressen och tillhandahåller villkor och närmare bestämmelser för interna utredningar för att bekämpa bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som kan skada unionens intressen.

Närmare upplysningar finns på Olafs webbplats ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Endast tillämplig om utredningarna gäller skydd av ekonomiska intressen.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/dgs/olaf/legal/index_en.html

PRENUMERATIONSPRISER 2011 (exkl. moms, inkl. frakt och porto)

<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , L- och C-serierna, endast pappersversion	22 officiella EU-språk	1 100 euro per år
<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , L- och C-serierna, pappersversion + årsutgåva på dvd	22 officiella EU-språk	1 200 euro per år
<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , L-serien, endast pappersversion	22 officiella EU-språk	770 euro per år
<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , L- och C-serierna, månatlig (kumulativ) utgåva på dvd	22 officiella EU-språk	400 euro per år
Tillägg till <i>Europeiska unionens officiella tidning</i> (S-serien), meddelanden och offentliga kontrakt, dvd, 1 nummer per vecka	flerspråkig: 23 officiella EU-språk	300 euro per år
<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , C-serien – allmänna uttagningsprov	Antal språk beroende på uttagningsprov	50 euro per år

Europeiska unionens officiella tidning (EUT) ges ut på EU:s officiella språk, och det går att prenumerera på den i 22 olika språkversioner. Den består av två serier: L (lagstiftning) och C (meddelanden och upplysningar).

Varje språkversion kräver en separat prenumeration.

Enligt rådets förordning (EG) nr 920/2005 som offentliggjordes i EUT L 156 av den 18 juni 2005 är Europeiska unionens institutioner under en övergångsperiod inte skyldiga att avfatta och offentliggöra alla rättsakter på iriska. Den iriska utgåvan av EUT säljs därför separat.

En prenumeration på tillägget till EUT (S-serien: meddelanden och offentliga kontrakt) omfattar en flerspråkig dvd med alla de 23 officiella språkversionerna.

Prenumeranter på EUT kan på begäran få de olika bilagorna till tidningen. När en bilaga ges ut meddelas prenumeranterna detta genom ett "meddelande till läsarna" i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Försäljning och prenumeration

Prenumerationer på olika tidskrifter, såsom *Europeiska unionens officiella tidning*, kan beställas från någon av våra kommersiella distributörer. En lista över dessa finns på följande Internetadress:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_sv.htm

Via EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) har du kostnadsfritt direkt tillgång till Europeiska unionens lagstiftning. På webbplatsen kan du söka i *Europeiska unionens officiella tidning* samt i fördrag, lagstiftning, rättspraxis och förberedande rättsakter.

Mer information om Europeiska unionen finns på <http://europa.eu>



Europeiska unionens publikationsbyrå
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

SV