

I

*(Meddelanden)***KOMMISSIONEN****OLAF:S ÖVERVAKNINGSKOMMITTÉ****VERKSAMHETSRAPPORT****Juni 2003–juli 2004***(2005/C 122/01)***MEDDELANDE TILL LÄSARNA**

Övervakningskommittén har utarbetat den här sammanfattningen av rapporten eftersom kommissionen beslutat att begränsa längden på dokument som skall översättas till alla officiella språk till högst tio sidor. Hela rapporten finns på tyska, franska och engelska i *Europeiska unionens officiella tidning* på dessa språk samt på webbplatsen Eur-Lex (<http://europa.eu.int/eur-lex>).

SAMMANFATTNING

INLEDNING

Metoder

Under det femte året då Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 tillämpas blev den övergångsperiod som behövdes för att inrätta strukturer som är anpassade för OLAF:s nya uppgifter mycket längre än väntat. Kommittén, som drog nytta av att byrån hade inrättat öppnare förvaltningsmetoder, kunde i större utsträckning ägna sig åt de operativa insatserna och fullt ut utöva sin kontrollfunktion inom utredningarna.

Efter dessa fem år påpekar kommittén att den största utmaning som OLAF har ställts inför har varit de straffrättsliga påföljderna för utredningarna som skulle genomföras inom en från början administrativ ram.

Redan från början av sitt arbete framhöll kommittén denna svårighet och den har också uppmärksammat OLAF:s direktör på nödvändigheten att införa en struktur som tydligt visar hur att de oberoende utredningarna skiljer sig från de administrativa utredningarna. Kommittén rekommenderade också att man skulle anta förfarandebestämmelser, införa en kontroll som säkerställde att dessa bestämmelser följs och en tydlig metodik för utredningarna.

Konstaterande

I sin utvärdering av OLAF:s verksamhet har kommittén beaktat dels definitionerna i förordning (EG) nr 1073/1999, dels den verksamhet som OLAF har genomfört.

Definitionen av OLAF:s uppdrag enligt förordning (EG) nr 1073/1999 vilar på lagstiftarens önskan att skapa en oberoende utredningsfunktion och förse denna med en hållbar struktur.

I förordning (EG) nr 1073/1999 bibehålls balansen mellan ansvar på nationell nivå och gemenskapsnivå. Förordningens syfte är att genomföra nya eller befintliga utredningsmöjligheter på gemenskapsnivå och, vad gäller det förebyggande arbetet, ge byrån i uppgift att bidra till kommissionens åtgärder rörande utformning och utveckling av metoder att bekämpa bedrägeri.

När det gäller den nationella nivån föreskriver förordningen att byrån skall ägna sig åt "samordning" av samarbetet mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter och begränsar sig till att inom dessa områden ge OLAF de uppgifter som tidigare utfördes av Uclaf på kommissionens vägnar.

Dessa bestämmelser utgör unika lösningar, som fortfarande till stor del är provisoriska. Kommittén ansåg dock att denna bestämmelse skulle kunna fungera som övergångslösning utifrån den "konstruktiva tolkningsfrihet" som skulle karakterisera dess genomförande.

OLAF:s genomförande av dessa bestämmelser har präglats av en tendens att utforska alla möjligheter i redan antagna rättsakter samtidigt som man har fortsatt den verksamhet som hittills hade utförts av Uclaf. Först nyligen har man börjat planera för en definition av hur byråns olika uppgifter fördelar sig. Det är alltså fortfarande svårt att lägga fram en tydlig definition samt en uppdelning mellan dessa uppgifter och partnernas uppgifter.

KAPITEL I

ÅTGÄRDER SOM HAR VIDTAGITS AV OLAF FÖR ATT UTFÖRA UPPDRAGET

När det gäller OLAF:s organisation påminner kommittén endast om att den hade rekommenderat att man skulle skilja de oberoende uppgifterna från de uppgifter som utförs under kommissionens ansvar, och att uppdelningen mellan de operativa sektorerna skulle avskaffas.

Angående medlen för uppdraget var byrån tvungen att förnya sig: Uclaf, vars struktur och personal OLAF ärvde, var inte ett utredningsorgan och hade varken kompetens eller verktyg för utredningar. OLAF:s första uppgift blev alltså att skapa dessa verktyg, men frågan om kontrollen av utredningarnas lagenlighet är fortfarande olöst.

A. VERKTYG FÖR ATT LEDA DE OPERATIVA INSATSERNA

För att få fram en effektiv förvaltning och för att besluten skulle bli oberoende rekommenderade kommittén OLAF att införa verktyg för en proaktiv ledning.

När principen väl har fastställts kan frågan om ledning attackeras på flera olika sätt och OLAF experimenterade med flera olika sätt samtidigt – **styrelsen**, **handboken** och **verksamhetsprogrammet**.

B. VERKTYG FÖR ADMINISTRATIV OCH BUDGETMÄSSIG FÖRVALTNING

Kommittén hade rekommenderat en oberoende budgetordning för OLAF, som skulle göra det möjligt för byrån att bestämma sina egna prioriteringar för de oberoende utgifterna och bedöma medlen för dem. Dessutom uppmanades OLAF att betrakta sig själv som en oberoende tjänst för att den personalpolitik som fördes skulle stämma med uppdragets karaktär.

C. KONTROLL AV UTREDNINGARNAS LAGENLIGHET

Kommittén stödde i början att åklagarenheten skulle utföra andra kontroller än den övriga hierarkin, eftersom den ansåg att de externa kontrollerna var alltför främmande för utredningar som berör enskildas rättigheter.

OLAF har valt att bara göra en hierarkisk kontroll och åklagarenheten har fått i uppgift att vara rådgivare för besluten. Den undersöker för närvarande möjligheten att ge styrelsen denna kontrolluppgift.

I alla fall kommer en verklig kontroll av lagenligheten bara att vara möjlig om OLAF har tydliga kontrollbestämmelser, vilket just nu inte är fallet.

KAPITEL II**OLAF:S OPERATIVA INSATSER**

Eftersom kommitténs rekommendationer om vilka medel som skall skapas för att göra det möjligt att uppfylla lagstiftarens mål endast delvis har genomförts är det svårt att känna till och utvärdera den effekt de hade kunnat ha på effektiviteten och kvaliteten i OLAF:s verksamhet.

Kommittén har framförallt kontrollerat och utvärderat att utredningarna har varit oberoende och kontrollerat den relaterade verksamheten. Detta är i själva verket kärnan i det uppdrag OLAF har fått av lagstiftaren och kommitténs uppgift är främst att stödja byråns oberoende då den utför utredningar.

Den huvudsakliga svårigheten i samband med utvärderingen av den operativa verksamheten beror på det faktum att de kategorier som fastställs i handboken inte på ett systematiskt sätt motsvarar den verksamhet som verkligen utförs. Denna obalans hindrar dessutom att medel och humanresurser förvaltas utifrån verksamhetens karaktär (oberoende eller inte), vilket gör att kommissionen och budgetmyndigheten inte exakt kan utvärdera vilka medel som behövs för de olika områdena. Man måste utgå från verksamhetens art i enlighet med förordningen och komma ihåg att bland OLAF:s oberoende operativa insatser föreskrivs en del uttryckligen i förordningen (utredningar) medan andra är underförstådda (stöd till utredningar som görs av nationella rättsliga myndigheter).

Utvecklingen på senaste tiden inom de operativa insatserna visar på två positiva aspekter: arbetet med att slutföra de ärenden som Uclaf inledde är klart och man har infört effektivare förvaltningsmetoder.

A. DEN VERKSAMHET SOM UTTRYCKLIGEN FÖRESKRIVS I FÖRORDNING (EG) nr 1073/1999: UTREDNINGAR

Garantierna för utredningens oberoende (direktörens ställning och kommitténs uppgift) går långt utöver de garantier om oberoende som gäller för vanliga administrativa utredningsorgan (till exempel kommissionens utrednings- och disciplinbyrå, IDOC). För närvarande är utredningarna dock endast underkastade förvaltningsrättsliga bestämmelser. Om de skulle kunna leda till straffrättsliga påföljder skulle de också behöva ta hänsyn till nationell strafflagstiftning och överstatliga principer (konventionen om de mänskliga rättigheterna och EU:s stadga).

a) Skillnad mellan interna och externa utredningar

Kriterierna för att skilja dessa utredningstyper åt är inte särskilt klara, vilket är en nackdel för öppenheten i beslut som gäller blandade ärenden och leda till parallella utredningar samt negativa konsekvenser för skyddet av enskildas rättigheter.

b) Utvärdering av hur olika skeden i förfarandet fungerar

Om man analyserar de rekommendationer som finns i de slutliga utredningsrapporterna får man en mångsidig bild av OLAF:s utredningsverksamhet. Allmänt sett anser kommittén att utvärderingen skall avse resultaten av utredningarna och inte bara vara kvantitativa och den skall också beakta reaktionerna från de mottagande myndigheterna. Här konstaterar kommittén att arbete pågår för att de rättsliga myndigheterna bättre skall beakta OLAF:s bidrag till arbetet, men den påpekar att lagenligheten och tillförlitligheten i byråns bidrag försvagas av att det saknas en effektiv kontroll av lagenlighet, och att byrån har en "blandad" ställning.

B. VERKSAMHET SOM ÄR UNDERFÖRSTÅDD I FÖRORDNING (EG) nr 1073/1999: OLAF:S SAMARBETE MED DE NATIONELLA RÄTTSLIGA MYNDIGHETERNA

Problemen i kontakterna mellan OLAF och de nationella rättsliga myndigheterna beror på att den rättsliga grunden för dem inte är tydlig. Kontakter tas antingen under den rättsliga uppföljningen av utredningen eller under den stödjande verksamheten. Sådant stöd har visat sig vara mycket värdefullt och utgör en nödvändig förlängning av utredningsverksamheten. Det bör dock ingå i OLAF:s oberoende verksamhet. Slutmålet är att stödet skall lämnas av den kommande europeiska åklagarmyndigheten. Under en övergångsperiod behövs interna bestämmelser om OLAF:s deltagande. Lagstiftaren bör besluta om den rättsliga grunden och ramen för detta.

KAPITEL III

**KOMMITTÉNS REKOMMENDATIONER: FÖRBÄTTRA HUR
OLAF FUNGERAR OCH FÖRBEREDA ÖVERGÅNGEN TILL DEN
EUROPEISKA ÅKLAGARMYNDIGHETEN**

Kommittén lägger fram rekommendationer som har som syfte att göra det möjligt för OLAF att fullt ut utföra sitt uppdrag och utvecklas mot att bli den sorts "rättsliga biträde" som Romano Prodi nämnde i samband med verksamhetsplanen. I planen underströks också nödvändigheten att överväga om OLAF:s verksamhet åter skulle koncentreras till det uppdrag byrån fått av lagstiftaren. I själva verket har OLAF haft svårigheter att fastställa innehållet i sina olika verksamhetsområden och hur dessa skall delas upp sinsemellan och mellan byråns partner.

**A. UPPDELNING MELLAN UTREDNINGAR OCH OLAF:S
ÖVRIGA VERKSAMHET**

OLAF har flera olika uppgifter: göra utredningar, stödja de nationella myndigheternas utredningar och bidra till kommissionens politik och lagstiftning i kampen mot bedrägerier som skadar gemenskapsbudgeten. Med mer erfarenhet i bagaget förändras frågan om synergieffekter dem emellan och den största svårigheten är hur helheten skall vara samstämmig.

**1. En bättre organisation av OLAF:s verksamhet för
utredningspolitiken**

Kommittén är för att tillämpa proportionalitetsprincipen och en uttrycklig utredningspolitik med tydliga kriterier, som är oundgängliga på grund av subsidiaritetsprincipen och de begränsade medlen. Det faktum att direktörens beslut att inleda en utredning är oberoende betyder att han kan göra ett ansvarsfullt val utifrån dessa kriterier och ge bättre instruktioner till utredarna om syftet med utredningen, räckvidden, medel och resurser som skall användas och vilken typ av bevis som skall eftersökas. Denna utredningspolitik skall också göra det möjligt att fastställa hur OLAF:s utredningar skall påverka de nationella förfarandena och förfaranden på gemenskapsnivå, inrätta en prioritetsordning och gynna öppenhet i besluten samt oberoendet.

2. Ändring av OLAF:s ställning

Förordning (EG) nr 1073/1999 och kommissionens beslut 1999/352/EG, EKSG, Euratom skiljer på den nya utredningsuppgiften som utförs helt självständigt och de uppgifter som OLAF utför som en tjänsteavdelning inom kommissionen. I praktiken är denna skillnad inte alltid tydlig.

a) OLAF:s interna organisation

Rekommendation 1: inrätta en struktur som skiljer de uppgifter som utförs oberoende från dem som utförs som en del av kommissionen och förtydliga ansvarsfördelningen mellan OLAF och kommissionens tjänsteavdelningar och generaldirektorat vad gäller administrativt samarbete.

Rekommendation 2: fastställa en personalpolitik (för tillfälligt anställda eller tjänstemän) som är anpassad efter deras uppgifter.

Rekommendation 3: fastställa en budgetordning för OLAF som inte hindrar utredningarnas oberoende.

b) Administrativ ställning och ansvar

Om OLAF:s administrativa ställning integreras med kommissionens struktur skulle denna kunna råka i en intressekonflikt då den enligt sina skyldigheter försvarar tjänstemän eller andra anställda vid en institution som har överklagat åtgärder som har vidtagits inom ramen för eller på grundval av en OLAF-utredning.

Vad gäller OLAF:s direktörs ställning har han, liksom tillsättningsmyndigheten, enligt förordningen uppgifter inom disciplinområdet, både vad gäller ledning av utredningar och granskning av klagomål angående handlingar inom utredningar, vilket är möjligt enligt förvaltningsrättsliga bestämmelser, men kan vara problematiskt när det gäller straffrättsliga utredningar.

c) OLAF:s yttre förbindelser

Rekommendation 4: exakt fastsätta OLAF:s uppdrag, ställning och förbindelser med partner samt insatser i olika förfaranden, bland annat disciplinförfaranden, föreskriva hur OLAF skall stödja de rättsliga myndigheterna genom att förtydliga den rättsliga ramen.

**B. MEKANISMER OCH STRUKTURER SOM ÄR NÖDVÄNDIGA
FÖR UTREDNINGARNA**

OLAF betraktar sina utredningar som vanliga förberedande administrativa rättsakter. OLAF har dock inte några straffrättsliga påtryckningsmedel. OLAF har dock viktig behörighet som tillträde till lokaler eller handlingar eller skyldighet till vittnesmål.

OLAF:s åtgärder kan också gälla enskilda rättigheter. Därför anser kommittén att en helt intern kontroll av lagenligheten är otillräckligt och medför flera nackdelar. Kommittén rekommenderar följande:

1. Förfaranderegler

Rekommendation 5: För att bättre beakta den straffrättsliga aspekten i utredningarna upprepar kommittén den rekommendation den gjorde i sin första verksamhetsrapport angående inrättandet av interna förfaranderegler som är anpassade efter de olika skedena i utredningen och som är tillräckligt precisa för att garantera att befintliga principer respekteras.

2. Kontroll av utredningarnas lagenlighet

Vid kontrollen av lagenligheten i utredningarna medgav OLAF nödvändigheten av att respektera de bestämmelser som avses i skäl 10 i förordning (EG) nr 1073/1999, men menar att ansvaret ligger på andra instanser, annars löper man risk att göra det mindre effektivt. Kommittén vill påminna om att redan då förordning (EG) nr 1073/1999 trädde i kraft påpekades denna svaghet och man föreslog också lösningar.

C. KOMMITTÉNS UPPGIFT OCH STÄLLNING

Kommittén påminner om de två uppgifter den har enligt förordningen: en regelbunden kontroll av utredningsarbetet och stöd till direktören när han utövar sina uppgifter.

För den kommande perioden har det för kontrollen av lagenligheten föreslagits att man skall förstärka kommitténs behörighet och den skulle då få en ny uppgift som idag är förbjuden för den enligt den befintliga förordningen. Kommittén reserverar sig mot denna lösning.

Genom sin sammansättning, som styr dess arbete (möte en gång i månaden), ligger kommitténs största tillgång i att dess utvärderingar är oberoende och opartiska. Om den skulle ha behörighet att besluta under utredningarnas gång, skulle dess ställning med nödvändighet behöva ändras till en permanent ställning som en integrerad del av gemenskapsinstitutionerna; dess makt skulle då förstärkas men dess oberoende och opartiskhet skulle kunna försvagas.

Därför har kommittén föreslagit att en "frihetsadvokat" skapas, som skulle bistå kommittén när den utövar dessa nya uppgifter.

För övrigt anser kommittén att den på grundval av sitt arbete kan bidra till att lösa de svårigheter som OLAF har i sina förbindelser med olika partner och som är grunden till en stor del av de problem som uppstår i den operativa verksamheten.

Rekommendation 6: uttryckligen ge kommittén ett interinstitutionellt uppdrag för samordning mellan de aktörer som är inblandade i den operativa verksamheten som gäller skydd av Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen och som syftar till att förebygga förvirring eller behörighetskonflikter.

När det gäller dess egen ställning uppmärksammar kommittén återigen institutionerna på att den behöver resurser för att fullgöra sitt uppdrag, både vad gäller den information som ställs till dess förfogande och dess administrativa och budgetmässiga ställning som skall garantera att den fungerar väl. Särskilt bör det påpekas att den är speciell genom att den är ett oberoende organ som rapporterar till alla institutioner. För att detta skall förankras bättre bör dess medlemmars ställning förtydligas. Dessutom bör kommitténs och dess sekretariats arbete vara helt fristående från de organ den kontrollerar (gäller säte, rekrytering av personal, budget).

SLUTSATS

Genom fördraget om upprättande av en konstitution för Europa får man en konkret bild av hur dagens system för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen har utvecklats genom att det fastställer på vilka villkor Eurojust är behörigt att inleda straffrättsliga utredningar för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen och samordna dem, samt genom det planerade införandet av en europeisk åklagarmyndighet vid Eurojust, som skall ta hand om dessa uppgifter liksom att väcka åtal, i förekommande fall tillsammans med Europol.

Genom förordning (EG) nr 1073/1999 fanns anvisningar om att de slutsatser och den information som erhålls genom OLAF:s utredningar kan leda till straffrättsliga åtgärder och det föreskrevs också att utredningarna skall föras med respekt för mer tvingande regler och principer än utredningar som föreskrivs enligt tjänsteföreskrifterna, men effekten av dessa regler har varit otillräcklig. Med hänsyn även tagen till resultaten från revisionsrättens revisioner skulle det vara lämpligt att vid översynen av förordningen fastställa riktlinjer för att förbereda övergången till den bestämmelse som föreskrivs i konstitutionen, och på samma gång förbättra OLAF:s interna organisation och förbindelserna med dess partner.

På detta sätt skulle en stor del av de problem OLAF har ställts inför hittills kunna börja få sin lösning vilket skulle underlätta övergången till en europeisk åklagarmyndighet.