

IV

(Upplysningar)

UPPLYSNINGAR FRÅN EUROPEISKA UNIONENS INSTITUTIONER, BYRÅER OCH ORGAN

Yttrande nr 2/2017 som åtföljer kommissionens utvärderingsrapport om tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 ⁽¹⁾ (artikel 19)

(2018/C 404/01)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	<i>Sida</i>
Inledning	3
Metoder	4
KAPITEL I	4
Den rättsliga ramen för Olafs verksamhet	4
Olafs roll – den rättsliga bakgrunden	4
Rättsliga instrument tillgängliga för Olaf	6
KAPITEL II	7
Utredningarnas livscykel: effekten av den nya förordningen nr 883/2013 på effektiviteten i Olafs utredningar	7
Inledandet av utredningar: uttryck för Olafs oberoende	7
Genomförandet av utredningar: utredningsåtgärder som Olaf har rätt att vidta	8
Olafs tillgång till information	10
Skyldighet att samarbeta med Olaf	11
Längden på Olafs utredningar: stärkandet av Olafs oberoende	11
Avslutning av ärenden: slutliga utredningsrapporter, rekommendationer och uppföljning	12
KAPITEL III	13
Respekt för grundläggande rättigheter och rättssäkerhet under utredningar som leds av Olaf. Rätten till effektiv rättslig prövning	13
Respekt för grundläggande rättigheter och rättssäkerhet: inledande synpunkter	13
Behovet att förstärka processuella rättigheter och rättssäkerhet i den nya Olaf-förordningen nr 883/2013: artikel 9 i Olaf-förordningen och dess inverkan på interna och externa utredningar	13
Rätten till effektiv rättslig prövning	15

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 av den 11 september 2013 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 och rådets förordning (Euratom) nr 1074/1999 (EUT L 248, 18.9.2013, s. 1).

KAPITEL IV	16
Övervakning och kontroll av Olafs utredningar: övervakningskommitténs roll och dess samverkan med andra organ	16
Allmänna anmärkningar	16
Domstolens roll	16
De nationella rättsliga myndigheternas roll	17
Registeransvarig för rättssäkerhetsgarantier	17
KAPITEL V	19
Roll, status och behörighet för övervakningskommittén och dess sekretariat: förordning nr 883/2013 och förordning 2016/2030	19
Övervakningskommitténs uppdrag: allmänna anmärkningar	19
Övervakningskommitténs behörighetsområde i den nya förordningen och dess ändring genom förordning 2016/2030	19
Övervakningskommitténs roll: föremål för tolkning enligt förordning nr 883/2013	20
Den regelbundna övervakningen av Olafs utredningsverksamhet	20
Övervakningskommitténs stöd till Olafs generaldirektör i dennes arbete: utredningsprioriteringarna, riktlinjerna om utredningsförfaranden och den årliga förvaltningsplanen	21
Ställningen för övervakningskommitténs ledamöter	21
KAPITEL VI	22
Inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten och dess inverkan på Olafs utredningar	22
Övervakningskommitténs roll i förbindelser med Europeiska åklagarmyndigheten	24

Inledning

1. Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) inrättades för 18 år sedan, 1999, som ett organ för administrativa utredningar med syftet att bekämpa bedrägerier, korruption och annan olaglig verksamhet som riktar sig mot Europeiska unionens ekonomiska intressen. Omfattningen och inverkan av Olafs befogenheter och sammansättning har ända sedan byrån inrättades i viss mån överskuggats av det potentiella inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet, för vilken lagstiftningsarbetet inleddes 2001 under ledning av kommissionen och Europaparlamentet.

I juni 2017 tillkännagav rådet slutligen att förordningen om genomförande av fördjudat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten skulle antas senast i oktober 2017, under förutsättning att Europaparlamentet gav sitt förhandsgodkännande. Om så sker kommer kommissionen med säkerhet att planera en översyn av Olaf-förordningen, en process som skulle kunna överlappa den aktuella utvärderingen. En grundlig analys av hur Olafs befogenheter och sammansättning skulle samverka med den framtida Europeiska åklagarmyndigheten ligger därmed utanför detta yttrande. Med tanke på Olafs historia har dess utredningar dock starkt påverkats av den framtida roll som Europeiska åklagarmyndigheten skulle spela på det europeiska rättsliga området. Det tycks därför vara omöjligt att undvika att hänvisa till den i denna utvärdering.

2. I mars 2016 hävde kommissionen delvis immuniteten mot rättsliga förfaranden för generaldirektören för Olaf efter en begäran från nationella rättsliga myndigheter i Belgien på grundval av principen om lojalt samarbete. Generaldirektören var föremål för en nationell brottsutredning av anklagelser om att han gjort sig skyldig till olaglig avlyssning av telefonsamtal under sin tjänsteutövning i samband med en av Olafs utredningar ⁽¹⁾.

Denna extremt allvarliga och unika situation kräver en noggrann granskning av hur förordningen tillämpas med avseende på de utredningsåtgärder som Olaf har rätt att vidta och skyddet av grundläggande rättigheter. Sättet på vilket avgörande principer i fråga om oberoende, övervakning, lagenlighetskontroll, opartiskhet, integritet, god förvaltning och ansvarsskyldighet genomförs kräver noggrant övervägande.

I fråga om hävandet av immuniteten väckte generaldirektören talan inför Europeiska unionens tribunal om att upphäva kommissionens beslut på grundval av att åtgärden skulle kunna äventyra hans oberoende ⁽²⁾. Övervakningskommittén känner inte till detaljerna i parternas inlagor till tribunalen, vid vilken den huvudtalan som väckts av generaldirektören fortfarande är anhängig. Saken väcker också frågor om huruvida övervakningskommitténs befogenheter är tillräckliga för att garantera Olafs oberoende.

3. Sedan 1999 har Olaf-förordningen ändrats två gånger. I september 2013 ersatte förordning nr 883/2013 den första förordningen (förordning nr 1073/99). Syftet med ändringen var att förbättra Olafs operativa effektivitet, öka dess oberoende och stärka respekten för processuella rättigheter och rättssäkerheten under utredningar.

Tre år senare, i oktober 2016, gjordes en tidig ändring av förordning nr 883/2013, före den bedömningsperiod som fastställs i reformen, för att genomföra förändringar av oberoendet för övervakningskommitténs sekretariat och övervakningskommitténs budget. Ändringen, som antogs genom förordning 2016/2030, medförde oförutsedda negativa effekter för övervakningskommitténs arbete och institutionella ställning, och, till följd av detta, för lämpligheten hos mekanismerna för övervakning och förstärkande av Olafs oberoende.

Övervakningskommittén kommer att ta den andra reformen under ytterligare övervägande inom en snar framtid.

⁽¹⁾ Beslut av tribunalens ordförande den 20 juli 2016 i målet T-251/16 R, generaldirektören för Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) mot Europeiska kommissionen: *Faits à l'origine du litige "des allegations d'écoutes téléphoniques illégales"* (punkt 15). Tribunalen avvisade en andra ansökan från generaldirektören om att tribunalens ordförande av brådskaande skäl skulle besluta om uppskov med verkställigheten av kommissionens beslut, för att undvika allvarlig och irreparabel skada på generaldirektörens eget oberoende och på Olafs oberoende och funktion.

⁽²⁾ Ibid. Det slutgiltiga beslutet i saken är fortfarande anhängigt vid tribunalen.

Metoder

4. Övervakningskommitténs främsta uppdrag, att regelbundet övervaka hur Olaf genomför sitt utredningsarbete i syfte att förstärka Olafs oberoende, tydliggjordes i viss mån genom den nya förordningen. Den nya lydelsen ger övervakningskommittén i uppgift att övervaka ett "korrekt utövande" av de befogenheter Olaf tilldelas genom förordningen ⁽¹⁾. Övervakningskommittén upplever dock att de mekanismer som kan användas för övervakningen fortfarande är otydliga och att ett ytterligare förtydligande är nödvändigt, i synnerhet när det gäller tillämpningen av rättssäkerhetsgarantier och skyddet av grundläggande rättigheter.

Övervakningskommittén är medveten om att lagstiftaren i den nya förordningen har befriat övervakningskommittén från ansvaret för laglighetskontroller i förväg, som behandlades i tribunalens dom i mål T-48/05, Franchet och Byk mot kommissionen. Tribunalen fastställde att samråd med övervakningskommittén måste ske innan ärenderapporter överförs till nationella rättsliga myndigheter för att de grundläggande rättigheterna ska skyddas ⁽²⁾. Övervakningskommittén anser att det fortfarande behövs tydliga regler för hur den ska övervaka Olafs utredningsarbete efter det att utredningarna har avslutats.

5. På grundval av den erfarenhet som övervakningskommittén förvärvat genom den regelbundna övervakningen av utredningar och genom sin roll inledde kommittén i januari 2017 en granskning av följande:

- 30 yttranden om ärenden som "avskrivits" av Olaf.
- Tre slutrapporter om avslutade ärenden.
- Rapporter om klagomål som mottagits av Olaf från 2014 till 2017.
- Information om Olafs rapporter och rekommendationer för perioden 2014–2016 som skickats vidare till institutioner och rättsliga myndigheter i medlemsstater, men som inte har följts.
- Utredningsprioriteringar och årliga arbetsplaner för perioden 2014–2017.
- 218 rapporter om utredningar som pågått i mer än tolv månader under perioden januari 2017 till april 2017.

Därutöver granskade övervakningskommittén följande:

- Mål som tagits upp av domstolen som har samband med Olaf.
- Europeiska ombudsmannens beslut i klagomål som har samband med Olaf.
- Rapporter och yttranden från tidigare övervakningskommittéer.

Den information om Olafs ärenden som övervakningskommittén analyserade valdes ut av Olaf.

KAPITEL I

Den rättsliga ramen för Olafs verksamhet

Olafs roll – den rättsliga bakgrunden

6. Omfattningen av Olafs behörighetsområde och av själva förordningen nr 883/2013 stadfästs i artikel 325.4 i EUF-fördraget, som ger institutionerna rätt att besluta om nödvändiga åtgärder som rör förebyggande av och kamp mot bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen för att ge effektivt och likvärdigt skydd i medlemsstaterna liksom i EU:s institutioner, organ och byråer. I förordning nr 883/2013 fastställs därför att administrativa utredningar som leds av Olaf sker inom ramen för skyddet av EU:s ekonomiska intressen.

⁽¹⁾ Se slutet av första stycket i artikel 15.1.

⁽²⁾ Se sista stycket i artikel 11.7 i förordning nr 1073/1999 och artikel 17.5 b i förordning nr 833/2013. Se arbetsordningen för Olafs övervakningskommitté (EUT L 308, 24.11.2011) artikel 13.5 om uppföljning av information från Olafs generaldirektör, i synnerhet om den mekanism som inrättades i samförstånd med Olaf för att säkerställa att de grundläggande rättigheterna och rättssäkerheten följts i "ärenden där upplysningar lämnats till rättsliga myndigheter i medlemsstaterna".

Genom artikel 1.4 i förordning nr 883/2013 ges Olaf i uppgift att utföra interna administrativa utredningar för att bekämpa bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot EU:s ekonomiska intressen. I detta syfte utreder Olaf sådana omständigheter av allvarlig art som har samband med tjänsteutövningen och som utgör brister när det gäller att uppfylla de skyldigheter som åligger unionens tjänstemän och övriga anställda, brister som skulle kunna leda till disciplinära åtgärder eller straffrättsliga förfaranden, eller en bristande uppfyllelse av de motsvarande skyldigheter som åvilar ledamöter av institutioner eller organ, chefer för byråer samt sådana anställda vid institutioner, organ och byråer som inte omfattas av tjänsteföreskrifterna.

Artikel 1.4 ger även Olaf befogenheter att utreda handlande som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen, vilket innebär att utredning av all annan försummelse inte omfattas av Olafs utredningar. Olaf-förordningen fastställde dock att det ansvar som åligger Olaf förutom skyddet av de ekonomiska intressena omfattar all verksamhet som har samband med skyddet av unionens intressen mot oegentligheter som kan leda till administrativa eller straffrättsliga påföljder. Olaf får även inleda administrativa utredningar för att kontrollera om en tjänsteman eller före detta tjänsteman har brustit när det gäller att uppfylla sina skyldigheter enligt tjänsteföreskrifterna utan att utredningens omfattning begränsas till handlande som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen ⁽¹⁾.

I praktiken inriktar sig Olafs utredningar på bedrägerier (som är en kategori inom straffrätten). Samtidigt har lagstiftaren lämnat möjligheten öppen att överlämna den bevisning som samlas in under administrativa utredningar till rättsliga myndigheter i medlemsstaterna. Olaf ger också rekommendationer om specifika åtgärder i nationella disciplinära, administrativa, ekonomiska och/eller straffrättsliga förfaranden. Olaf utför därför utredningar som leder vidare till straffrättsliga förfaranden. Den bevisning som samlas in värderas dessutom på samma sätt som bevisning från nationella myndigheter i medlemsstaterna ⁽²⁾.

I det här sammanhanget innebar antagandet i juli 2017 av direktivet om skydd av de ekonomiska intressena att den straffrättsliga behörigheten för skydd av EU:s ekonomiska intressen breddades och att omfattningen av Olafs utredningar utökades till att omfatta mervärdesskatt. Detta kommer att påverka Olafs ansvarsområde.

7. I förordning nr 883/2013 finns flera kopplingar mellan Olafs utredningar och straffrättsliga förfaranden. Detta innebär att Olafs utredningar blir ett slags inledande fas i straffrättsliga förfaranden ⁽³⁾.

Olafs framtida utredningar kommer att ha en direkt koppling till straffrättsliga förfaranden i och med de nära förbindelserna och informationsutbytet med Europeiska åklagarmyndigheten ⁽⁴⁾. I synnerhet om Olaf kommer att tillhandahålla operativt stöd till Europeiska åklagarmyndigheten ⁽⁵⁾ eller genomföra administrativa utredningar så kommer Olaf att göra det uteslutande för brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden. Dessa ärenden kommer att omfattas av ändringar av förordning nr 883/2013 så att processuella rättigheter, rättssäkerhetsgarantier och bevisregler återspeglar kraven i den nationella lagstiftningen i berörda medlemsstater.

8. I förslaget om att inrätta Europeiska åklagarmyndigheten förtydligades inte Olafs mandat eller dess befogenheter. Om förslaget om Europeiska åklagarmyndigheten skulle godkännas i sin nuvarande version skulle Olafs behörighet omfatta följande:

- a) Utredningar under det "nuvarande mandatet" i alla EU:s medlemsstater (inbegripet de som inte deltar i Europeiska åklagarmyndigheten).
- b) Utredningar som understiger den tröskel som föreskrivs för Europeiska åklagarmyndigheten (den allmänna tröskeln på 10 000 euro eller den särskilda tröskeln på 10 miljoner euro för momsbedrägeri) i den medlemsstat som deltar i Europeiska åklagarmyndigheten.
- c) Undersökningar som delegeras till Olaf av Europeiska åklagarmyndigheten samt åtgärder på begäran av Europeiska åklagarmyndigheten.

För de ärenden som faller inom kategori c) har det ännu inte tydliggjorts om Olaf ska inleda en egen utredning eller på något sätt arbeta inom ramen för Europeiska åklagarmyndighetens förfaranden. Övervakningskommittén anser att dessa avgörande behörighetsfrågor måste lösas helt i Olaf-förordningen.

⁽¹⁾ Övervakningskommittén påpekade detta redan i sitt yttrande nr 4/2001, s. 4.

⁽²⁾ Artikel 11.2 i förordning nr 883/2013.

⁽³⁾ Förordning nr 883/2013 – inbegripet skälen 6 och 29 samt artikel 11.2.

⁽⁴⁾ Artikel 101.1 i utkastet till förordning om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (enligt rådets dokument 9941/17 av den 30 juni 2017).

⁽⁵⁾ Ibid. artikel 101.3 a.

Övervakningskommitténs åsikt är att en ändring av förordning nr 883/2013 bör innehålla enhetliga grunder för alla utredningar som ska genomföras av Olaf för att undvika fragmentering och tolkningssvårigheter, och för att öka tydligheten i lagstiftning och rättssäkerhetsgarantier. Den enhetliga rättsliga ramen bör även innehålla en uttömmande förteckning över Olafs befogenheter. I förordningen måste särskild vikt läggas vid att tydliggöra befogenheterna när det gäller EU:s institutioner samt behörighetsfördelningen mellan Olaf och den framtida Europeiska åklagarmyndigheten.

Rättsliga instrument tillgängliga för Olaf

9. I fråga om skyddet av EU:s ekonomiska intressen och tillämpningen av bestämmelser om bedrägeribekämpning så är Olaf-förordningen oupplösligt förbunden med förordningarna nr 2185/96 och nr 2988/95, och kompletteras av många andra rättsliga instrument såsom beslut, sektorsvisa bestämmelser, interinstitutionella avtal, riktlinjer, instruktioner och administrativa överenskommelser.

Bland annat infördes genom den nya förordningen nr 883/2013 "riktlinjer om utredningsförfaranden", ett dokument som ger praktisk vägledning till Olafs personal om i) hur utredningar genomförs, ii) rättssäkerhetsgarantier och berörda personers och vittnens rättigheter, samt iii) detaljuppgifter om interna rådgivnings- och kontrollförfaranden, inbegripet lagenlighetskontrollen. Riktlinjerna gavs en framträdande roll i förordning nr 883/2013 och var avsedda att göra det möjligt för generaldirektören att agera oberoende. Utredare är skyldiga att följa riktlinjerna, som måste lämnas till övervakningskommittén innan de antas (se skälen 18 och 19 samt artikel 17.8 i förordning nr 883/2013) och skickas till institutionerna. Genom artikel 41 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna, som rör god förvaltning, görs bestämmelserna bindande även för Olaf.

10. Riktlinjerna om utredningsförfaranden antogs i september 2013. De innehåller 28 artiklar, varav några helt enkelt återger befintliga rättsliga bestämmelser. De publicerades på Olafs webbplats av öppenhets- och insynsskäl, i enlighet med den nya förordningen ⁽¹⁾.

En viktig följd av riktlinjerna var inrättandet av en ny struktur inom Olaf för att hantera den interna organisationen och fördelningen av uppgifter för de olika utredningsenheterna, bl.a. skapandet av enheten för urval och granskning av utredningar. Enheten fungerar som ett första filter för analys av information som kommer in, som ett beslutsorgan i fråga om vilka ärenden som ska inledas. Den utför också en lagenlighetskontroll under utredningen och fungerar som ett sista granskningsled för ärenderapporterna och beslut som fattas på grundval av rekommendationerna från Olaf.

Övervakningskommittén ställer sig tveksam till att denna struktur är ändamålsenlig och transparent, och uppmanar lagstiftaren att överväga vilka konsekvenser en sådan struktur och den flexibla rättsliga grund som den vilar på kan ha för individers rättigheter. Lagstiftaren behöver inrätta en ram av permanenta strukturer för att skapa stabilitet för utredningsorganisationen.

Övervakningskommittén konstaterade att de 28 artiklar som formellt sett utgör riktlinjerna om utredningsförfaranden, sedan de antogs 2013 har kompletterats med en mängd riktlinjer för Olafs personal som utfärdats mellan 2014 och 2016. Dessa kompletterande riktlinjer omfattar bl.a. följande:

- Riktlinjer/handledning om urval av ärenden.
- Allmänna instruktioner om överföring av ärenden.
- Instruktioner som rör fortlöpande genomförande av utredningar.
- Förfaranden för att dela upp eller slå samman utredningar och samordna ärenden.
- Förfaranden för hantering av anklagelser från personer om utlämnande av konfidentiella uppgifter.
- Instruktioner om möjligheten att avsluta utredningar utan att ge tillfälle att yttra sig.
- Instruktioner om att särskilja den slutliga utredningsrapporten och de åtföljande rekommendationerna.
- Riktlinjer om ekonomisk uppföljning.

⁽¹⁾ Se skäl 18 och artikel 17.8 sista stycket i förordning nr 883/2013.

Mot bakgrund av ovanstående anser övervakningskommittén att lapptäcket av bestämmelser inte skapar den öppenhet och insyn i utredningarna som har varit lagstiftarens avsikt, och att mängden instruktioner kan vara förvirrande för Olafs personal, i synnerhet utredare. Denna situation kan förebyggas genom att omfattande bestämmelser om utredningsförfaranden fastställs i förordningen.

KAPITEL II

Utredningarnas livscykel: effekten av den nya förordningen nr 883/2013 på effektiviteten i Olafs utredningar

11. Olaf måste utföra sina utredningar i enlighet med en rad regler och principer. Dessa omfattar bland annat oberoende, lagenlighet, proportionalitet, subsidiaritet, opartiskhet, objektivitet, rättvis behandling, rimliga tidsperioder, efterlevnad av principen om oskuldspresumtion, sekretess och tystnadsplikt. Några av reglerna förbättrades i den nya förordningen, framför allt skyddet av grundläggande rättigheter och rättssäkerheten. Principerna för utredningsverksamheten är emellertid utspridda i en mängd olika rättsliga instrument⁽¹⁾, vilket gör ett förtydligande nödvändigt. De riktlinjer om utredningsförfaranden som antogs av generaldirektören i enlighet med artikel 17.8 i den nya förordningen kunde inte uppväga bristen på tydliga utredningsregler fastställda av lagstiftaren.

Övervakningskommittén undersökte genomförandet av Olafs nya befogenheter och principerna för utredningsverksamheten med beaktande av hela livscykeln för ärenden och EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Inledandet av utredningar: uttryck för Olafs oberoende

12. Övervakningskommittén lägger alltid särskild tonvikt vid den viktigaste punkten i förfarandet, nämligen beslutet om en utredning ska inledas eller inte. Det beror inte bara på att generaldirektören måste fatta beslutet under fullständigt oberoende, utan att utsättas för påtryckningar från någon regering, institution eller individ, utan också på beslutets följder för EU:s och medlemsstaternas politik för bedrägeribekämpning och för rättigheterna för de personer som utreds.
13. Till skillnad från i den tidigare förordningen⁽²⁾ förankras opportunitetsprincipen i utredningsförfarandet i artikel 5 i den nya förordningen genom att i) ange kriterier för när utredningar kan inledas och ii) ge generaldirektören ett stort utrymme att avgöra huruvida det är lämpligt att inleda en utredning. Begreppet "skälig misstanke", som har etablerats i europeisk rättspraxis som en förutsättning för att inleda en utredning⁽³⁾, har förts in i förordningens lagtext och kompletterats med andra grunder för beslutsfattande, t.ex. utredningsprioriteringar, den årliga förvaltningsplanen samt behovet att utnyttja resurser effektivt och att de resurser som används ska stå i proportion till saken. Dessa kriterier breddades ytterligare med hänsyn till den valfrihet som generaldirektören ges i fråga om interna utredningar⁽⁴⁾.

Övervakningskommittén anser att dessa olika kriterier för att inleda utredningar innebär för stor flexibilitet och kan medföra risker för rättssäkerheten och för en rättvis behandling från Olafs sida av de uppgifter som kommer in, såvida inga mekanismer inrättas för att motverka potentiellt maktmissbruk eller otillbörliga externa påtryckningar på Olafs generaldirektör.

Den handlingsfrihet som generaldirektören ges i den nya förordningen i den här viktiga fasen bör omprövas av lagstiftaren och naturligtvis vägas upp av skyldigheten för generaldirektören att regelbundet underrätta övervakningskommittén om sina motiverade beslut om huruvida en utredning ska inledas eller inte. Detta skulle fungera som en ansvarsmekanism och stärka Olafs oberoende.

14. I artikel 5 i den nya förordningen fastställs ingen skyldighet för generaldirektören att underrätta behöriga myndigheter i medlemsstaterna eller de berörda institutionerna om sitt beslut att inleda eller inte inleda en extern eller intern

⁽¹⁾ Bl.a. förordning nr 2988/1995 och förordning nr 2185/1996, det interinstitutionella avtalet, administrativa överenskommelser mellan institutionerna och Olaf, kommissionens beslut 1999/352/EG och dess senare ändringar.

⁽²⁾ I artikel 5 i förordning nr 1073/1999 angavs bara att externa och interna utredningar "skall inledas genom ett beslut av byråns direktör".

⁽³⁾ Se målen C-15/00, Europeiska gemenskapernas kommission mot Europeiska investeringsbanken, och C-11/00, Europeiska gemenskapernas kommission mot Europeiska centralbanken.

⁽⁴⁾ Artikel 5.1 sista stycket i förordning nr 883/2013: "särskild hänsyn [ska] tas till vilken institution, vilket organ eller vilken byrå som på bästa sätt kan genomföra dem, med särskild tanke på omständigheterna, ärendets faktiska eller potentiella ekonomiska följder och möjligheterna till eventuell rättslig uppföljning".

utredning ⁽¹⁾. Detta kan leda till att information går förlorad och till straffrihet för de som begår överträdelse. Lagstiftaren behöver lösa problemet med informationsförlust eftersom den kan innebära att medlemsstaterna går miste om möjligheter att använda informationen i sin egen utredningsverksamhet.

15. Övervakningskommittén undersökte om de interna tillämpningsbestämmelserna i riktlinjerna om utredningsförfaranden för denna urvals- och inledningsfas garanterade en öppen och oberoende utredningsprocess. Detta är särskilt viktigt med tanke på det förestående inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten och dess samverkan med Olaf i fråga om att inleda eller avskriva ärenden och om tillgång till information ⁽²⁾.

Övervakningskommittén har under sitt övervakningsarbete konstaterat att bedömningen enligt de omfattande kriterier för anklagelser och inkommande information som nämns ovan görs av ett mycket begränsat antal tjänstemän i Olafs enhet för urval och granskning av utredningar, utan att personal som är experter inom de berörda områdena i Olafs utredningsenheter och stödenheter för utredningar utnyttjas på ett systematiskt sätt. Med tanke på dessa enheters sakkunskaper inom de olika verksamhetssektorerna borde det alltid krävas att de deltar i bedömningen av information som kommer in. Insamling, värdering, behandling, analys och spridning av information måste säkerställas genom ett robust och välstrukturerat system för hantering av ärenden och ärendeinformation som används som ett arbetsverktyg av utredare och inte bara som ett system för informationslagring. Mot bakgrund av den erfarenhet som Olaf samlat på sig sedan byrån inrättades borde huvudområdena för Olafs utredningar pekas ut tydligare i förordningen (bl.a. strukturfonder, jordbruk, egna medel, tull, bistånd till tredjeländer, korruption osv.). Det skulle göra Olafs utredningsregler och befogenheter tydligare inom de områdena. Om förordningen skapar en transparent struktur för Olaf skulle det förstärka byråns oberoende vid ett korrekt utövande av sina befogenheter och ge den en solid grund för samarbete med Europeiska åklagarmyndigheten.

Genomförandet av utredningar: utredningsåtgärder som Olaf har rätt att vidta

16. Det nära sambandet mellan förvaltningsrätt och straffrätt i skyddet av EU:s ekonomiska intressen var en källa till osäkerhet för Olaf i tillämpningen av sina befogenheter ⁽³⁾. Det kom framför allt till uttryck när Olaf tillämpade överdrivet höga straffrättsliga utredningskrav i samband med utredningsåtgärder av en administrativ karaktär och, omvänt, när byrån tillämpade administrativa normer vid utredningsåtgärder som eventuellt kräver godkännande av rättsliga myndigheter ⁽⁴⁾.
17. Detta problem löstes inte genom förordning nr 883/2013, utan förvärrades i viss mån av den nya möjligheten att kombinera interna och externa aspekter i en och samma utredning utan att en övergripande ram för utredningsåtgärder fanns på plats ⁽⁵⁾. Administrativa utredningar omfattar alla kontroller, inspektioner eller "andra åtgärder" som Olaf vidtar i enlighet med artiklarna 3 och 4. I princip tycks dessa artiklar innehålla en uttömmande förteckning över utredningsåtgärder för externa respektive interna utredningar, bl.a. kontroller och inspektioner på plats, omedelbar rätt till tillgång till information som innehas av institutionerna utan förhandsanmälan samt muntlig information från ledamöter och anställda. Den nya förordningen omfattade uttryckligen andra utredningsåtgärder som intervjuer av berörda personer eller vittnen. Det angreppssätt som lagstiftaren valde i utformningen av bestämmelserna lämnade emellertid utrymme för olika tolkningar av hur utredningsåtgärderna ska genomföras och för vilken typ av utredningar de ska användas, dvs. interna/externa/samordning. Detta ledde till inkonsekvenser i tillämpningen av förordningen och gav grund för klagomål ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ I artikel 5.5 och 5.6 i förordning nr 883/2013 anges att "generaldirektören [...] utan dröjsmål [får] överlämna relevant information".

⁽²⁾ Se skäl 103 samt artiklarna 39.4 och 101.3 i utkastet till förordning om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (enligt rådets dokument 9941/17 av den 30 juni 2017).

⁽³⁾ Baserat på övervakningskommitténs övervakningserfarenhet, inbegripet det bevisvärde Olafs slutliga utredningsrapporter tillmäts i medlemsstaterna. Information som Olaf skickade till övervakningskommittén 2012–2016 om 142 ärenden som avslutats med rekommendationer om rättsliga åtgärder och om rekommendationer från Olaf som inte följts upp av de rättsliga myndigheterna i medlemsstaterna.

⁽⁴⁾ Se Europeiska ombudsmannens beslut i ärende 1663/2014/OV om Olafs uppträdande i en extern utredning.

⁽⁵⁾ I artikel 7.4 i förordning nr 883/2013 anges att "[a]rtikel 3 respektive artikel 4 ska tillämpas när en utredning innehåller både externa och interna inslag".

⁽⁶⁾ Se Europeiska ombudsmannens beslut i ärende 2676/2009/ANA, mål om förhandsavgörande och mål om direkt talan mot Olaf som är anhängiga vid domstolen. Information som Olaf skickat till övervakningskommittén om 13 klagomål om rättssäkerheten som registrerades under 2014, 2015 och 2016 enligt Olafs klagomålsförfarande och offentliggjordes på Olafs webbplats den 20 januari 2014.

18. Europaparlamentet har vid flera tillfällen begärt att alla Olafs utredningsbefogenheter ska samlas i en förordning ⁽¹⁾. Övervakningskommittén har samma uppfattning i fråga om detta ambitiösa företag, i synnerhet med tanke på inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten. I detta nya sammanhang är det önskvärt med omfattande och harmoniserade villkor för när Olaf kan inleda utredningar, med tydliga bestämmelser om byråns befogenheter och om processuella rättigheter och rättssäkerhetsgarantier. De processuella rättigheterna och rättssäkerhetsgarantierna bör dessutom endast kunna begränsas genom att fullgörandet av dem får senareläggas i välmotiverade fall ⁽²⁾ eller genom immunitet som har stöd i fördragen ⁽³⁾.
19. På kort sikt verkar övervakningskommittén för en harmonisering av bestämmelserna för alla Olafs utredningar och befogenheter i syfte att garantera förutsägbarheten för de åtgärder som byrån vidtar och garantera att berörda personer och andra som är delaktiga i utredningar behandlas lika inför lagen. Övervakningskommittén anser att utvecklingen inom skyddet av EU:s ekonomiska intressen har bidragit till att överbrygga åtskillnaden mellan interna och externa utredningar. Den medför dock praktiska svårigheter i form av ojämlika garantier för de personer som berörs och olika utredningsbefogenheter för Olaf. Av liknande skäl kan övervakningskommittén inte ställa sig bakom att viktiga utredningsbefogenheter fastställs i administrativa överenskommelser mellan Olaf och EU-institutionerna: detta leder till att reglerna och befogenheterna för Olafs utredningar fragmenteras, vilket i sin tur minskar skyddet av EU:s ekonomiska intressen.
20. Baserat på erfarenheter från sin övervakningsverksamhet anser övervakningskommittén att Olafs utredningar måste genomföras med tydligt definierade åtgärder. Brister i förfarandena kan leda till rättsliga hinder för nationella myndigheter att inleda utredningar eller till frikännanden.

Den lagstiftningsteknik som lagstiftaren har använt i utformningen av bestämmelserna om kommissionens utredningsbefogenheter i fråga om konkurrenslagstiftning har visat sig lämplig för att åstadkomma effektiva utredningar på det området. Denna teknik skulle därför kunna fungera som vägledning för ändring av Olaf-förordningen ⁽⁴⁾.

21. Övervakningskommittén konstaterar att Olaf inte har alla de utredningsverktyg som skulle behövas för att kunna bistå den kommande Europeiska åklagarmyndigheten i utredningar av nya typer av brottslighet, framför allt ekonomisk brottslighet och ekonomiska oegentligheter. Alla utredare som hanterar ekonomiska bedrägerier eller korrup­tion behöver tillgång till information om penningöverföringar. Olaf skulle behöva i) moderna operativa verktyg som gör det möjligt att utreda brottslighet riktad mot EU:s ekonomiska intressen som sker via internet samt ii) en rättslig grund som ger byrån möjlighet att begära tillgång till bankkonton och liknande uppgifter om penningöverföringar (t.ex. via PayPal). I de fall det krävs domstolsgodkännande eller godkännande från någon annan myndighet bör de nationella myndigheterna ge Olaf all nödvändig hjälp, i enlighet med nationell rätt, för att undvika dröjsmål.
22. I det nyligen antagna direktivet om skydd av EU:s ekonomiska intressen ingår momsbedrägeri i EU:s ekonomiska intressen som en egen resurs ⁽⁵⁾. Eftersom Olaf kommer att få tydliga befogenheter och verktyg för att utreda bedrägerier i fråga om mervärdesskatt inom EU kommer den att behöva tillgång till uppgifter från Eurofisc och VIES ⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾. Åtgärder måste också vidtas för att främja utbytet av relevant information för Olafs utredningar med finansunderrättelseenheter (FIU). Närmare samarbete med finansunderrättelseenheter, bl.a. utbyte av information om penningtvätt, bör under alla omständigheter vara möjligt eftersom finansunderrättelseenheter fungerar som administrativa myndigheter i de flesta EU-länder ⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ Se resolutionerna av den 15 juni 2006 om skydd av gemenskapernas ekonomiska intressen och bedrägeribekämpning – årsrapport 2004, samt av den 19 februari 2008 om skydd av gemenskapernas ekonomiska intressen och bedrägeribekämpning – årsrapporterna 2005 och 2006.

⁽²⁾ Begränsningar fastställda i artikel 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

⁽³⁾ I synnerhet protokoll nr 7 om Europeiska unionens immunitet och privilegier.

⁽⁴⁾ Se rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget: kapitel V – "Befogenheter vid utredningar".

⁽⁵⁾ Se mål C-539/09, kommissionen mot Tyskland, punkt 72; mål C-617/10, Åkerberg Fransson, punkterna 25 och 26; och mål C-105/14, Taricco m.fl., punkt 39.

⁽⁶⁾ Nätverket Eurofisc inrättades genom en förordning om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri (rådets förordning (EU) nr 904/2010, EUT L 268, 12.10.2010, s. 1). Det är en mekanism för att förbättra det administrativa samarbetet mellan medlemsstaterna i kampen mot organiserat momsbedrägeri, i synnerhet karusellbedrägerier. VIES (VAT Information Exchange System) ger möjlighet för företag att snabbt verifiera sina handelspartners momsregistreringsnummer och för administratörer av mervärdesskatt att övervaka och kontrollera handeln inom unionen för att upptäcka alla typer av oegentligheter (se t.ex. rådets förordning (EEG) nr 218/92 av den 27 januari 1992 om administrativt samarbete inom området för indirekt beskattning [mervärdesskatt]).

⁽⁷⁾ Europeiska revisionsrätten, särskild rapport, *Motverka gemenskapsinternt momsbedrägeri: det behövs kraftfullare åtgärder*, s. 9–10, s. 38, s. 43–44, s. 52.

⁽⁸⁾ I samband med informationsinsamling kan en finansunderrättelseenhet behöva begära information från sina motsvarigheter i andra medlemsstater via nätverket för finansunderrättelseenheter (FIU.net), som ger möjlighet att samtidigt spåra och skydda informationen – artikel 5.4 i rådets beslut 2000/642/RIF.

Att avlägsna hindren för ett effektivt samarbete mellan skatte- och tullmyndigheter samt med brottsbekämpande myndigheter och finansinstitut på nationell nivå och EU-nivå är en del i kommissionens strategi att bekämpa momsbedrägerier ⁽¹⁾. Övervakningskommittén välkomnar en sådan strategi.

23. Övervakningskommittén anser att kommissionen bör undersöka möjligheten att utöka Olafs befogenheter så att de även omfattar framför allt det närbesläktade området immateriella rättigheter i samband med import till EU:s inre marknad. Närmare samarbete och utbyte av operativ information med Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet kan också övervägas.
24. Frågan om övervakning och lagenlighetskontroll av Olafs utredningsåtgärder när det gäller respekten för grundläggande rättigheter och rättssäkerhet kommer att behandlas längre fram i detta yttrande ⁽²⁾. Att Olafs generaldirektör var föremål för brottsutredning från de rättsliga myndigheterna i Belgien om olaglig avlyssning av telefonsamtal i samband med en av Olafs utredningar ⁽³⁾ är en allvarlig fråga som kräver att lagstiftaren noggrant granskar mekanismerna för intern rådgivning, kontroll och lagenlighetskontroll i den nya förordningen med avseende på de utredningsåtgärder som Olaf har rätt att vidta ⁽⁴⁾. Förordningen måste förhindra att liknande situationer uppstår i framtiden genom att mekanismer för konsekvent övervakning och lagenlighetskontroll inrättas.

Övervakningskommittén anser att lagstiftaren bör överväga att utse ett ombud för grundläggande rättigheter och rättssäkerhet för Olaf. I samband med detta bör det även fastställas hur ett sådant ombud skulle samverka med domstolstillsyn och övervakningskommittén samt säkerställas att ombudet har ett nära samarbete med experter på grundläggande rättigheter och rättssäkerhet inom var och en av Olafs sektorer.

Ett annat alternativ vore att utöka övervakningskommittén från fem till sju ledamöter, vilket föreslagits tidigare, och att kommittén ges särskilda befogenheter inom detta område och inom konfidentiellt informationsutbyte, med tanke på framtida samverkan med Europeiska åklagarmyndigheten.

Olafs tillgång till information

25. Olaf-förordningen behöver ge Olaf möjlighet att samla in bevis på plats hos ekonomiska aktörer som tagit emot EU-medel. Den ändrade förordningen bör också innehålla omfattande bestämmelser om på vilka villkor Olaf kan få tillträde till EU-institutionernas lokaler och samla in bevis som finns i de officiella lokalerna vid dessa institutioner, inklusive uppgifter som lagras på enheter, medier och i sammankopplade datorsystem.
26. Övervakningskommittén konstaterar att det inte finns några bestämmelser om Olafs befogenhet att få tillgång till eller att begära tillgång till trafikdata och elektroniska meddelanden, inbegripet officiell eller privat kommunikation som lagras på enheter, medier eller sammankopplade datorsystem. En ändring bör åtminstone innehålla bestämmelser om kommunikationsuppgifter som lagras på enheter, medier eller sammankopplade datorsystem och som Olaf behöver tillgång till för att kunna genomföra kontroller på plats. Om Olaf skulle få befogenhet att begära in uppgifter om tele- och datatrafik ⁽⁵⁾, på liknande sätt som Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten, bör denna under alla omständigheter begränsas genom krav på rättsligt förhandsgodkännande.

⁽¹⁾ Se meddelandet från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om en handlingsplan för mervärdesskatt, *Mot ett gemensamt mervärdesskatteområde i EU – Dags för beslut*.

⁽²⁾ Se kapitel V nedan om roll, status och behörighet för övervakningskommittén och dess sekretariat.

⁽³⁾ Utredningen i fråga, OF/2012/0617, genomfördes i överensstämmelse med instruktionerna till personalen om utredningsförfaranden, som återspeglade många av de kommande ändringarna i Olaf-förordningen. Se bilaga 3 till verksamhetsrapporten från Olafs övervakningskommitté 2012–2013 och övervakningskommitténs yttrande nr 2/2012 om analys av ärendet OF/2012/0617.

⁽⁴⁾ Se rättspraxis från de förenade målen F-5/05 och F-7/07, Violetti m.fl. mot kommissionen. Mål T-48/05, Yves Franchet och Daniel Byk mot kommissionen. Se arbetsordningen för Olafs övervakningskommitté (EUT L 308, 24.11.2011) artikel 13.5 om uppföljning av information från Olafs generaldirektör, i synnerhet om den mekanism som inrättades i samförstånd med Olaf för att säkerställa att de grundläggande rättigheterna och rättssäkerheten följts i "ärenden där upplysningar lämnats till rättsliga myndigheter i medlemsstaterna".

⁽⁵⁾ Artikel 23c i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 513/2011 av den 11 maj 2011 om ändring av förordning (EG) nr 1060/2009 om kreditvärderingsinstitut och artikel 62 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister.

Skyldighet att samarbeta med Olaf

27. Genom förordning nr 883/2013 förtydligades villkoren för de nationella myndigheternas samarbete med Olaf. Erfarenheten har emellertid visat att kvaliteten på stödet till Olaf från de nationella myndigheterna varierar stort på grund av skillnader i den nationella lagstiftningen om administrativt samarbete. Rätten för Olaf att själv genomföra kontroller och inspektioner på plats (som fastställs i förordning nr 2185/96) innebär att byrån emellanåt genomför sådana kontroller utan full kännedom om de resurser som de nationella myndigheterna kan tillföra utredningsprocessen.

De nationella administrativa myndigheterna bör vara skyldiga att tillhandahålla omedelbart stöd till Olaf om tvångsmedel krävs för att Olafs befogenheter ska kunna verkställas. Harmonisering, eller helst enhetlighet, behövs främst i fråga om kontroller på plats, där det finns betydande skillnader mellan olika medlemsländers bestämmelser och praxis⁽¹⁾ – och därmed även i fråga om Olafs befogenheter. Utredningsbefogenheterna för Olafs inspektörer bör ha samma EU-rättsliga grund, och inspektörerna bör ha möjlighet att utöva och verkställa dessa befogenheter i samma utsträckning i alla medlemsstaters territorium. I det här avseendet bör bestämmelserna i den nationella lagstiftningen göra de olika nationella administrativa myndigheterna skyldiga att inleda nationella förfaranden, utbyta information med Olaf och stödja dess utredningsåtgärder inom sitt territorium. Som övervakningskommittén nämner vid ett flertal tillfällen bör Olaf vara skyldig att tillhandahålla information från den aktuella utredningen till de nationella myndigheterna för att förbättra effektiviteten hos både Olaf och nationella utredningar, undvika dubbelarbete och minska utredningarnas längd. Övervakningskommittén anser att även denna mekanism bidrar till skyddet av grundläggande rättigheter.

28. Framsteg i utredningar om ekonomiska bedrägerier bör inte vara beroende av huruvida olika personer väljer att samarbeta med utredaren eller inte. Om EU-lagstiftningen fastställer skyldigheter bör det även finnas en möjlighet att ta itu med underlåtelser att uppfylla dessa skyldigheter och en möjlighet att verkställa det utredande organets befogenheter. Detta övergripande krav gäller också fastställande av tydliga bestämmelser om vittnens skyldigheter och potentiella sanktioner om vittnen inte infinner sig för att vittna.

Skyldighet att infinna sig och att vittna bör emellertid begränsas till det territorium där personen i fråga är bosatt. Om en person frivilligt går med på att vittna vid Olafs huvudkontor eller på någon annan plats utanför det land där personen är bosatt bör denne vara berättigad till ersättning för sina kostnader.

Övervakningskommittén är medveten om att det faktum att Olaf inte är en juridisk person kan utgöra ett hinder för att ålägga sanktioner. Underlåtenhet att uppfylla de skyldigheter som föreskrivs i förordningen bör emellertid få konsekvenser. En möjlig lösning vore att sanktioner ålades genom nationella förfaranden som initierades på Olafs begäran. Övervakningskommittén kommer emellertid att undersöka dessa frågor vid ett senare tillfälle i samband med frågor som rör inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten.

Längden på Olafs utredningar: stärkandet av Olafs oberoende

29. Rätten för personer att få sina angelägenheter behandlade av Olaf inom skälig tid garanteras av artikel 41 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna. Denna rätt har inte införlivats i artikel 9 i den nya förordningen såsom föreslogs under lagstiftningsförfarandet⁽²⁾. Detta är särskilt viktigt i Olafs utredningar eftersom en utdragen utredning som inte står i proportion till ärendets omständigheter och komplexitet kan leda till allvarliga negativa följder både för de berörda personernas rätt till försvar och för de behöriga myndigheternas uppföljning av utredningen.

Att tiden går i en utredning kan göra det svårare att samla in friande bevisning, i synnerhet yttranden från vittnen för försvaret, eller t.o.m. göra det osannolikt att bevisningen alls samlas in. På liknande sätt kan den administrativa, disciplinära eller rättsliga uppföljningen äventyras, bl.a. på grund av preskriptionstider för den aktuella överträdelsen. Erfarenheter från övervakningskommitténs övervakningsverksamhet har visat att detta faktiskt har inträffat, framför allt när det gäller slutliga utredningsrapporter och rekommendationer som lämnats vidare till de nationella rättsliga myndigheterna. Olaf gav övervakningskommittén tillgång till korta kommentarer i Excel-tabeller, bl.a. citat från de motiveringar som rättsliga myndigheter i medlemsstaterna angett i samband med att rapporter från Olaf avskrivits⁽³⁾.

⁽¹⁾ Artikel 3.3 i förordning (EU, Euratom) nr 883/2013.

⁽²⁾ Se övervakningskommitténs yttrande nr 4/2011 om 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 samt revisionsrättens yttrande nr 6/2011.

⁽³⁾ Information som Olaf skickat till övervakningskommittén 2012–2016 om 142 ärenden som avslutats med rekommendationer om rättsliga åtgärder och om rekommendationer från Olaf som inte följts upp av de rättsliga myndigheterna i medlemsstaterna.

Övervakningskommittén anser att förordningen bör ändras så att den innefattar en skyldighet för Olafs generaldirektör att ta hänsyn till lagstadgade preskriptionstider i samband med utredningar. Senast 18 månader innan den lagstadgade preskriptionstiden löper ut bör Olaf skicka en interimrapport till myndigheterna i berörda medlemsstater. Interimrapporten bör ha samma form och innehåll som den slutliga utredningsrapporten men inte innehålla några rekommendationer.

30. Det övergripande syftet med övervakningskommitténs granskning av utredningarnas längd är att förstärka Olafs oberoende genom att kontrollera dels att utredningarna bedrivits självständigt utan otillbörlig extern inblandning, dels att förseningarna inte ointetgör syftet med utredningarna, t.ex. på grund av preskription.

Genom artikel 7.8 i den nya förordningen utökades Olafs rapporteringsskyldighet till övervakningskommittén från nio till tolv månader efter inledandet av en utredning, och därefter var sju månader. Någon större förändring av innehållet i rapporteringen gjordes dock inte. Olafs generaldirektör ska ange skälen till förseningen och de åtgärder som planeras för att skynda på utredningen ⁽¹⁾.

31. Lagstiftaren bör överväga att ändra denna bestämmelse så att den anger uttryckliga regler för den information som ska skickas till övervakningskommittén. Till skillnad mot den information som Olaf skickade till övervakningskommittén innan den nya förordningen antogs ⁽²⁾ gjorde Olaf en snäv tolkning av denna bestämmelse. Detta hade stor inverkan på övervakningskommitténs uppdrag på detta område ⁽³⁾.

Avslutning av ärenden: slutliga utredningsrapporter, rekommendationer och uppföljning

32. När Olaf slutför en utredning måste rapporten baseras på material som har värde som bevisning och bedömas enligt samma regler som används i administrativa eller rättsliga förfaranden i den medlemsstat där det visar sig nödvändigt att använda den.

Enligt övervakningskommittén är den nya bestämmelsen om att generaldirektören för Olaf inför en "intern rådgivnings- och kontrollmekanism, inbegripet en lagenlighetskontroll, som bland annat rör respekten för [...] de berörda medlemsstaternas nationella lagstiftning" av avgörande betydelse för effektiviteten i Olafs utredningsverksamhet. Någon föreskrift om denna interna kontroll av respekten för medlemsstaternas nationella lagstiftning fanns dock inte i riktlinjerna om utredningsförfaranden som en del av befogenheterna för enheten för urval och granskning av utredningar, som ansvarade för mekanismerna för lagenlighetskontroll och granskning under utredningens hela livscykel ⁽⁴⁾. Kontrollen av den här aspekten gjordes av ett begränsat antal tjänstemän i enheten för urval och granskning av utredningar och utan stöd av den mekanism för förhandskontroller som utfördes av övervakningskommittén innan denna befogenhet avskaffades genom den nya förordningen ⁽⁵⁾.

Lagstiftaren bör noga överväga följderna av att övervakningskommittén fråntas denna mekanism för övervakning och kvalitetskontroll. För att övervakningskommittén ska kunna bistå generaldirektören i dennes arbete på det här området behöver Olaf under alla omständigheter förse kommittén med den utredningsrapport som skickas till medlemsstatens rättsliga myndigheter och dessa myndigheters svar till Olaf.

33. De slutliga utredningsrapporter och rekommendationer som Olaf överlämnade till medlemsstaternas rättsliga myndigheter följdes inte upp i 50 % av fallen. Enligt erfarenheterna från övervakningskommitténs övervakningsverksamhet fanns olika skäl till detta, bl.a. att de överträdelse som påstods ha begåtts inte betraktades som brottsliga, att det inte fanns några bevis för dem eller att bevisningen var bristfällig.

⁽¹⁾ I artikel 11.7 i förordning nr 1073/1999 angavs att "direktören [ska] underrätta övervakningskommittén om orsakerna till att utredningen inte ännu har kunnat avslutas och när detta beräknas kunna ske".

⁽²⁾ Se bilaga 40 till Olafs blanketter efter övervakningskommitténs yttrande 2/2009 om Olafs rapport om utredningar som pågått längre tid än nio månader samt memorandum om övervakningskommitténs övervakning av Olafs utredningsverksamhet under perioden 1999–2012.

⁽³⁾ Övervakningskommittén granskade 218 rapporter om utredningar som hade pågått under en tolv månadersperiod, skickade av generaldirektören mellan januari och april 2017. Dessa innehöll inte den information som övervakningskommittén behövde för att utföra sitt uppdrag.

⁽⁴⁾ Se artiklarna 12 och 21 i riktlinjerna om utredningsförfaranden för Olafs personal av den 1 oktober 2013 om lagenlighetskontroll och slutlig granskning.

⁽⁵⁾ Se "Rättsliga instrument tillgängliga för Olaf", punkt 10, ovan.

Detta gör det desto mer angeläget att förordningen anger tydliga regler om preskription under utredningarnas hela livscykel och att uppföljningsgrupper med experter på rättslig uppföljning och bevisinhämtning inrättas. Detta är av särskilt stor betydelse med tanke på inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten och kvaliteten i det stöd som Olaf kommer att behöva ge i enlighet med nationella regler om tillåten bevisning.

KAPITEL III

Respekt för grundläggande rättigheter och rättssäkerhet under utredningar som leds av Olaf. Rätten till effektiv rättslig prövning

Respekt för grundläggande rättigheter och rättssäkerhet: inledande synpunkter

34. Eftersom Olafs möjlighet och beredvillighet att respektera grundläggande rättigheter och rättssäkerhet under sina utredningar är kopplade till byråns oberoende, har övervakningskommittén alltid varit mycket engagerad i att säkerställa nödvändig respekt för grundläggande rättigheter och rättssäkerhet, i enlighet med stadgan om grundläggande rättigheter och EU:s lagstiftning. Kommittén kommer alltid att stå fast vid detta engagemang.

Övervakningskommittén har behandlat den här frågan tidigare i ett antal dokument ⁽¹⁾. Så tidigt som i den första lägesrapporten (2010) betonade kommittén behovet av att respektera rätten att yttra sig, rätten att bli informerad, rätten för berörda personer att få information om sina rättigheter, rätten att lägga fram sin sak och rätten till en opartisk utredning. Även i sitt yttrande nr 5/2010 tog övervakningskommittén upp behovet av skydd för individer när det gäller behandling av personuppgifter (integritetsskydd) och för garantier om insyn och objektivitet i utredningar.

35. Kommittén är också oroad över bristen på rättsmedel mot administrativa åtgärder och beslut som fattats av Olaf. Dessa åtgärder och beslut är det resultat som ska skickas till de nationella myndigheter som ansvarar för uppföljningen av de fakta som den administrativa utredningen har fastslagit ⁽²⁾.

Övervakningskommittén anser att nivån på skyddet av grundläggande rättigheter och rättssäkerhet för berörda personer har en direkt påverkan på huruvida bevis är tillåtliga i efterföljande förfaranden vid nationella myndigheter. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att undvika skilda nivåer, i synnerhet om högre nivåer tillämpas i berörda nationella förfaranden eller av Europeiska åklagarmyndigheten. Detta skulle undanröja situationer där Olafs utredningar och de bevis som dessa samlat in nedvärderas.

Behovet att förstärka processuella rättigheter och rättssäkerhet i den nya Olaf-förordningen nr 883/2013: artikel 9 i Olaf-förordningen och dess inverkan på interna och externa utredningar

36. En av de särskilda målsättningarna med förordning nr 883/2013 vara att stärka rättssäkerheten för individer som är föremål för lagföring. Detta gjordes genom att rättssäkerhetsgarantier fastställdes i artikel 9 ⁽³⁾. Oavsett om de uttryckligen anges i förordningen eller inte härrör individens grundläggande rättigheter och rättssäkerhet direkt från EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna. Det innebär att artikel 9 i förordning nr 883/2013 inte är källan till rättigheterna utan ett uttryck för dem. Vissa inskränkningar av rättigheterna och rättssäkerheten kan därför göras i enlighet med artikel 52.1 i EU-stadgan, men de kan inte undantas helt och hållet. Det är inte nödvändigt att ange en fullständig och uttömmande förteckning över rättigheter och rättssäkerhetsgarantier i själva förordningen, eftersom de allmänna bestämmelserna i EU-stadgan om rättigheter och rättssäkerhetsgarantier tydligt framgår i befintlig rättspraxis ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Särskilt i yttrande nr 5/2010, *Tillämpningen av grundläggande rättigheter och rättssäkerheten i Olafs utredningar*, yttrande nr 3/2010 över diskussionsunderlaget om reformen av Olaf, yttrande nr 2/2011, *Europeiska byrån för bedrägeribekämpnings (Olaf) befogenheter att självständigt genomföra interna utredningar inom EU-institutionerna*, yttrande nr 2/2013 om upprättande av ett internt klagomålsförfarande inom Olaf, samt rapport nr 2/2014 om Olafs genomförande av övervakningskommitténs rekommendationer.

⁽²⁾ Detta har varit en återkommande fråga i yttrandena om respekt för grundläggande rättigheter och rättssäkerhet i utredningar och om diskussionsunderlaget om reformen av Olaf (2010), om befogenheter för Olaf att genomföra interna utredningar inom EU-institutionerna (2011), om klagomålsförfarandet (2013) och i rapporten om genomförande av övervakningskommitténs rekommendationer (2014).

⁽³⁾ Andra uttryck för förstärkandet av rättssäkerheten är möjligheten att utse ett uppgiftsskyddsombud i enlighet med artikel 24 i förordning (EG) nr 45/2001 samt skyldigheten att utföra lagenlighetskontroller av Olafs utredningsåtgärder (artikel 17.7).

⁽⁴⁾ Exempelvis angav Europeiska unionens domstol i målet Kadi av den 18 juli 2013 en förteckning över rättigheter i punkterna 11–132.

Även om skäl 51 i förordning nr 883/2013 innehåller en generell hänvisning till EU-stadgan bör mer detaljerade bestämmelser rörande de mest relevanta rättigheterna och garantierna föras in i Olaf-förordningen.

Eftersom EU-stadgan är den gemensamma källan för grundläggande rättigheter och garantier finns ingen anledning att begränsa eller göra någon grundläggande åtskillnad mellan berörda personer eller vittnen i interna eller externa utredningar, eller i åtgärder som genomförs på begäran av Europeiska åklagarmyndigheten. Övervakningskommittén är medveten om att Olaf måste respektera varje medlemsstats bestämmelser vid genomförandet av externa utredningar och att Olafs befogenheter kan skilja sig åt beroende på olika rättsliga förutsättningar. Grundläggande rättigheter och rättssäkerhetsgarantier måste emellertid ligga på en så likartad nivå som möjligt i både interna och externa utredningar.

37. De grundläggande rättigheterna och garantierna bör anges och avspeglas i specifika processuella åtgärder på samma sätt som för utredningar som leds av Europeiska åklagarmyndigheten. Detta är särskilt viktigt med tanke på Olafs nya roll att ge stöd till Europeiska åklagarmyndigheten, såsom föreslås i förslaget om Europeiska åklagarmyndigheten. Förslaget till förordning om Europeiska åklagarmyndigheten innehåller en allmän specifikation av misstänkta och tilltalade rättigheter och anger därmed en garanterad miniminivå i (straffrättsliga) förfaranden.

Övervakningskommittén anser att ett antagande av rättssäkerhetsgarantier på en sådan hög nivå som anges i artikel 41 i förslaget om Europeiska åklagarmyndigheten⁽¹⁾ och berörd lagstiftning⁽²⁾ inte skulle utgöra något hinder för att Olaf på ett självständigt sätt utför sitt ålagda uppdrag, utan skulle öka värdet av dess slutliga utredningsrapporter och den åtföljande bevisningen.

De högre kraven för inhämtningen av bevis skulle definitivt avspeglas i bevisens tillåtlighet (och i tillåtligheten vad gäller de slutliga rapporterna från Olaf) vid rättegångar i nationella domstolar. Antagande av Europeiska åklagarmyndighetens nivå när det gäller rättssäkerhetsgarantier skulle också bidra till att skingra tvivlet om tillåtlighet för och värdering av bevis från (administrativa) utredningar som genomförs "på begäran" av Europeiska åklagarmyndigheten, såsom anges i artikel 101 i förslaget om Europeiska åklagarmyndigheten.

Övervakningskommittén anser att en enhetlig nivå skulle underlätta överföring av bevis från administrativa till straffrättsliga förfaranden och mellan olika jurisdiktioner⁽³⁾. Det skulle inte förhindra situationer där bevis har inhämtats i enlighet med lagstiftningen i en medlemsstat men i strid med lagstiftningen i en annan, där de slutliga (eller i fråga om Olaf, efterföljande) förfarandena äger rum och ärendet löses.

38. I synnerhet, och om inget motiverat beslut har fattats om att senarelägga förfarandet, bör berörda personers rätt att informeras om att de personligen är inblandade i en utredning och om alla anklagelserna avspeglas i att de ges möjlighet att yttra sig om anklagelserna, lämna in klagomål, lägga fram bevis och lämna förslag till inhämtning av bevis⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Rådets förordning om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten, i dess lydelse den 30 juni 2017 (dok. nr 9941/17).

⁽²⁾ Dvs. följande:

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/64/EU av den 20 oktober 2010 om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden (EUT L 280, 26.10.2010, s. 1).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/13/EU av den 22 maj 2012 om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden (EUT L 142, 1.6.2012, s. 1).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/48/EU av den 22 oktober 2013 om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden och i samband med en europeisk arresteringsorder samt om rätt att få en tredje part underrättad vid frihetsberövande och rätt att kontakta tredje parter och konsulära myndigheter under frihetsberövandet (EUT L 294, 6.11.2013, s. 1).
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/343 av den 9 mars 2016 om förstärkning av vissa aspekter av oskuldspresumtionen och av rätten att närvara vid rättegången i straffrättsliga förfaranden (EUT L 65, 11.3.2016, s. 1).
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1919 av den 26 oktober 2016 om rättshjälp för misstänkta och tilltalade i straffrättsliga förfaranden och för eftersökta personer i förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder (EUT L 297, 4.11.2016, s. 1).

⁽³⁾ Övervakningskommittén anser att det är särskilt viktigt i fall av gränsöverskridande bedrägeri eller oegentligheter när det gäller mervärdesskatt.

⁽⁴⁾ Se mål C-269/90, Technische Universität München, REG 1991, s. I-5469, punkt 14, mål C-525/04 P, Spanien mot Lenzing, REG 2007, s. I-9947, punkt 58, och M., punkt 88.

De berörda personerna bör kunna använda sig av denna rättighet före, under och efter den första intervjun under förfarandet. De bör också få tillgång till de bevis som Olaf samlat in innan den slutliga utredningsrapporten med åtföljande rekommendationer skickas till de nationella myndigheterna. Denna möjlighet är särskilt viktig om den slutliga utredningsrapporten innehåller rekommendationer om straffrättsliga förfaranden. För att garantera objektiviteten och opartiskheten i utredningen bör de berörda personerna ha möjlighet att yttra sig om den slutliga utredningsrapporten, och yttrandet bör åtfölja den rapport och de rekommendationer som skickas till de nationella myndigheterna.

39. Övervakningskommittén är medveten om att det krävs en balans mellan tillgången till Olafs dokumentation och skyddet av både utredningssekretess och de personuppgifter som dokumentationen innehåller. Undantag från tillgång till bevis (dvs. till dokument som samlats in under en utredning) bör därför vara vederbörligen styrkta och motiverade. Berörda personer som nekas tillgång till dokumenten bör ha möjlighet att överklaga beslutet åtminstone enligt Olafs interna klagomålsförfarande.
40. Rätten att bli informerad bör utökas till att omfatta det rättsliga ombudet för den berörda personen (personen enligt den berörda personens eget val, i enlighet med vad som anges i slutet av artikel 9.2) för att garantera rätten till ett ordentligt försvar. Det rättsliga ombudet bör få samma information vid samma tidpunkt som den berörda personen.
41. En utvidgning av rätten att inte röja sig själv bör övervägas så att denna rätt även omfattar personer inblandade i straffrättsliga förfaranden som har en nära personlig anknytning till ett vittne eller den berörda personen. Det är nödvändigt att ange denna rätt i förordningen för situationer där t.ex. ett vittne företräder en juridisk person och vittnet skulle röja den juridiska personen genom sitt vittnesmål. Samtidigt bör förordningen göra vittnen skyldiga att infinna sig och vittna, och fastställa följder för de som underlåter att göra detta. Rätten att inte röja sig själv bör ingå som en del av en uppsättning rättigheter som alla personer som intervjuas av Olaf ska garanteras, inbegripet personer som intervjuas vid kontroller på plats.

Rätten till effektiv rättslig prövning

42. Sedan övervakningskommittén inrättades har den varit medveten om bristerna i utövandet av rätten till effektiv rättslig prövning. Övervakningskommittén har argumenterat för ett rättsligt organ som på permanent basis övervakar Olafs verksamhet, i synnerhet användningen av tvångsmedel och andra åtgärder som begränsar de individuella rättigheterna⁽¹⁾. Endast ett rättsligt organ skulle kunna kontrollera om en utredning har genomförts enligt ett korrekt rättsförfarande så att den framlagda bevisningen är tillåtlig vid den domstol som har behörighet i ärendet.

I vilken utsträckning respekten för grundläggande rättigheter granskas i den rättsliga prövningen av ett administrativt förfarande kan fungera som ett mått på dess effektivitet.

Samtidigt kan den utsträckning i vilken grundläggande rättigheter är inblandade utgöra ett mått på omfattningen av den rättsliga prövning som är nödvändig för en åtgärd av ett organ för administrativa utredningar⁽²⁾.

Förordningen ger ingen möjlighet till effektiv granskning av lagenligheten i Olafs utredningar, förutom i fråga om interna utredningar och endast där tjänstemän eller andra anställda är inblandade. Tjänstemän och andra anställda kan lämna in klagomål till generaldirektören för Olaf i enlighet med det förfarande som fastställs i artikel 90 i tjänsteföreskrifterna, enligt vilket överklaganden får göras i efterhand vid tribunalen.

43. Den grundläggande frågan om en effektiv rättslig prövning, tillsammans med övervakningen av Olaf, har skapat osäkerhet om byråns oberoende och även givit upphov till klagomål om legitimiteten i Olafs utredningar som har lämnats till Europeiska unionens domstol.

⁽¹⁾ Övervakningskommittén uppmanade till en lösning så tidigt som år 2000 (se verksamhetsrapporten för 2000). Se även den oberoende expertkommitténs andra rapport (1999), vol. II, s. 178, punkt 5.12.8 samt s. 185, punkt 5.14.4.

⁽²⁾ Se Förenta staternas författning, femte tillägg, kommentar 12.

Domstolen har konsekvent avslagit ansökningar om ogiltigförklaring av slutliga utredningsrapporter från Olaf som lämnats vidare till nationella myndigheter eller den behöriga EU-organisationen. Huvudskälet till avslagen har varit att de ifrågasatta åtgärderna inte medfört någon väsentlig förändring i den klagandes rättsliga ställning ⁽¹⁾ och att effektivt rättsligt skydd inte ska betraktas som ett separat rättsmedel, utan som en rättslig effekt av flera olika kompletterande rättsmedel i olika på varandra följande rättsliga yrkanden ⁽²⁾.

KAPITEL IV

Övervakning och kontroll av Olafs utredningar: övervakningskommitténs roll och dess samverkan med andra organ

Allmänna anmärkningar

44. Övervakningskommittén anser fortfarande att det även under rådande omständigheter behöver inrättas en snabbt tillgänglig kontroll ⁽³⁾, genomförd av en oberoende rättslig myndighet, av kränkningar av grundläggande rättigheter. Frågan har emellertid blivit brådskande med tanke på inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten och avsikten att Olaf ska stödja denna.

De rättsmedel som för närvarande kan vidtas mot Olafs åtgärder ⁽⁴⁾ är så begränsade att de inte ensamma räcker för att hantera ett förändrat institutionellt system och förfarande där i) kopplingen mellan administrativa utredningar och brottsutredningar stärks och ii) det finns planer för att den bevisning som Olaf samlar in under administrativa utredningar på begäran av Europeiska åklagarmyndigheten ska utgöra tillåtlig bevisning.

45. I förordningen anförtroddes inte ansvaret för rättslig övervakning åt övervakningskommittén, som inte ska blanda sig i genomförandet av pågående utredningar. Att ledamöterna i övervakningskommittén innehar höga befattningar i sina respektive länder komplicerar också deras potentiella roll som granskare av Olafs utredningar.

Domstolens roll

46. Europeiska unionens domstol har befogenheten att fatta beslut i frågor som rör övervakning. Domstolen är ett helt oberoende organ som vid behov skulle ha möjlighet att ingripa under utredningarnas gång ⁽⁵⁾.

Trots dessa egenskaper anser övervakningskommittén att domstolen genom EUF-fördraget har getts andra uppgifter som ligger långt ifrån en kontinuerlig övervakning av specifika åtgärder under administrativa utredningar. Övervakningskommittén konstaterar att det i domstolens nuvarande mandat finns hinder för den att utöva en kontinuerlig övervakning av Olaf. Domstolens bedömning, nämligen att det inte utgör en åtgärd som går en tjänsteman emot att skicka en slutlig utredningsrapport till nationella rättsliga myndigheter, eftersom det inte väsentligt förändrar den berörda personens rättsliga ställning, gäller även fortsättningsvis, såvida inte t.ex. i) Olaf i slutet av en utredning kunde besluta om en sanktion som skulle leda till en sådan förändring, eller ii) det föreligger en skyldighet att inleda nationella förfaranden på grundval av den slutliga utredningsrapporten eller på begäran av Olaf.

47. Att ge domstolen ansvar för den rättsliga övervakningen av alla Olafs åtgärder ⁽⁶⁾ skulle medföra en avsevärd arbetsbelastning och kräva att domstolen gavs ytterligare resurser. Övervakningskommittén konstaterar även att den genomsnittliga handläggningstiden vid domstolen ⁽⁷⁾ är olämplig för övervakning av Olaf, eftersom domstolens avgöranden i de flesta fall skulle fattas antingen efter att ett ärende redan var avslutat eller efter att den slutliga utredningsrapporten hade skickats till de nationella myndigheterna. Det skulle med andra ord inte ha någon direkt effekt på genomförandet av utredningen. Det skulle inte vara möjligt att korrigera en utredningsåtgärd under en pågående utredning eller dra nytta av sådana korrigeringar i efterföljande förfaranden vid nationella myndigheter.

⁽¹⁾ Mål T-215/02, Gomez-Reino mot kommissionen, 18.12.2003, REG 2003, s. FP-I-A-00345, punkterna 50–56, och mål C-471/02 P, Gomez-Reino mot kommissionen, 8.4.2003, REG 2003, s. I-3207. I fråga om icke utredande verksamhet godtogts att en talan om ogiltigförklaring rörande tillgång till information som Olaf innehade kunde tas upp till prövning (förenade målen T-391/03 och T-70/04, Franchet och Byk mot kommissionen).

⁽²⁾ Mål T-193/04, Tillack mot kommissionen, 4.10.2006, REG 2006, s. II-3995.

⁽³⁾ Se Société Canal Plus m.fl. mot Frankrike, nr 29408/08, Europadomstolen 2010.

⁽⁴⁾ Däribland a) möjlighet för EU:s tjänstemän att väcka talan i domstolen (efter ett administrativt förfarande enligt artiklarna 90 och 91 i tjänsteföreskrifterna), b) möjlighet att begära att de nationella domstolarna skickar en begäran om förhandsavgörande till domstolen, som är den enda domstol som är behörig att upphäva EU-rättsakter, och c) möjlighet att väcka talan om skadeersättning.

⁽⁵⁾ J. F. H. Inghelram, *Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraud Office (Olaf) – An Analysis with a Look Forward to a European Public Prosecutor's Office* (Europa Law Publishing, 2011), s. 200, 216, 230–233.

⁽⁶⁾ Övervakningskommittén är medveten om att det finns olika uppfattningar om huruvida det krävs ändringar i EUF-fördraget för en sådan behörighet.

⁽⁷⁾ Handläggningstiden vid domstolen är vanligtvis längre än tolv månader (se domstolens årsrapport för 2016, s. 15, för mer information).

Samtidigt konstaterar övervakningskommittén att det finns fördelar med att domstolen är inblandad i den rättsliga övervakningen av Olaf. En särskild fördel skulle vara den uppsättning förfarandebestämmelser som gäller vid domstolen och som är desamma för alla parter oavsett vilka medlemsstater de kommer ifrån. Om frågan om domstolens behörighet kan lösas uppmanar övervakningskommittén Europaparlamentet, rådet, kommissionen och domstolen att undersöka vilka möjligheter artikel 257 i EUF-fördraget kan ge i det här avseendet.

De nationella rättsliga myndigheternas roll

48. Övervakningskommittén anser att de nationella rättsliga myndigheterna är bäst lämpade att garantera ett korrekt rättsförfarande under utredning och bevisinsamling, inbegripet specifika nationella aspekter av tolkningen av grundläggande rättigheter och rättssäkerhetsgarantier. En granskning av Olafs externa utredningsåtgärder från de nationella domstolarnas sida skulle kunna skapa stabilitet i fråga om insamlade bevis. En tidig inblandning av de nationella myndigheterna i de första skedena av en undersökning skulle säkerställa att bevisningen är tillåtlig i efterföljande förfaranden och vid rättegångar i nationella domstolar. De nationella rättsliga myndigheterna skulle då inte behöva upprepa de utredningssteg som Olaf redan har genomfört under sin utredning. De skulle också kunna dra nytta av korrigeringar genom rättsmedel som finns på nationell nivå.
49. En övervakning av Olafs enskilda åtgärder genom nationella domstolar skulle emellertid medföra en risk för fragmentering och ett behov (för Olaf) att hantera 28 olika system. Denna lösning skulle också kräva i) att Olafs utredningar övervakas av särskilda domstolar eller andra rättsliga myndigheter som en del av särskilda förfaranden som erkänns i den nationella lagstiftningen, eller ii) att det inrättas självständiga förfaranden för Olaf.
50. En förutsättning för att nationella domstolar ska kunna ges behörighet att övervaka Olaf är att nationella administrativa myndigheter görs skyldiga att inleda nationella förfaranden på Olafs begäran. Olaf skulle då antingen i) följa sina egna självständiga processregler tillsammans med regler och praxis⁽¹⁾ i den berörda medlemsstaten (detta är delvis det nuvarande förfarandet), ii) följa ett självständigt förfarande som fastställts i en EU-förordning, eller iii) agera inom ramen för en särskild typ av nationellt förfarande. Med denna lösning skulle den rättsliga kontrollen av enskilda åtgärder som Olaf genomför under externa utredningar vara direkt tillgänglig och tillåtligheten i den bevisning som samlas in under Olafs utredningar avsevärt förbättras.

Om Olafs utredningar blev en del av nationella förfaranden skulle de bli föremål för kontroll från nationella domstolar. Följaktligen skulle nationella domstolar kunna vända sig till Europeiska unionens domstol med frågor för att begära förhandsavgöranden om tolkningen av bestämmelser i EU-lagstiftningen innan de träffar avgöranden i sådana mål⁽²⁾.

Registeransvarig för rättssäkerhetsgarantier

51. I interna utredningar kan emellertid behörigheten att övervaka enskilda åtgärder från Olaf inte ligga hos nationella rättsliga myndigheter utan endast hos en EU-rättslig myndighet.

För att förstärka rättssäkerhetsgarantierna för personer som är föremål för utredning av Olaf har kommissionen föreslagit att en registeransvarig för rättssäkerhetsgarantier⁽³⁾ för berörda personer inrättas. I den registeransvariges uppgifter skulle ingå att i) granska klagomål om kränkningar av rättssäkerhetsgarantierna och utfärda rekommendationer utan bindande verkan till Olafs generaldirektör i fråga om klagomålen, ii) övervaka i vilken utsträckning de rättssäkerhetskrav som gäller vid Olafs utredningar följs, iii) säkerställa skyndsamt handläggning av utredningar för att undvika onödigt dröjsmål, och iv) godkänna inspektioner och vissa andra förfaranden som genomförs på plats hos EU-institutioner.

Även om den registeransvarige skulle kunna utgöras av domare skulle den sakna den nödvändiga ställningen som oberoende domstol eftersom den skulle sakna den uppdelning av befogenheter som krävs. Avsikten har dessutom varit att den registeransvarige skulle vara administrativt knuten till kommissionen, en av de institutioner som skulle vara inblandad i utnämningen av organet. Med tanke på att den registeransvarige skulle vara rådgivande i fråga om utredningsåtgärder riktade mot andra institutioner skulle den hamna bland de verkställande institutionerna och bli administrativt beroende av kommissionen, vilket skulle kunna påverka jämvikten mellan institutionerna.

⁽¹⁾ Se artikel 3.3 i förordning nr 883/2013.

⁽²⁾ Se beslutet av den 19 april 2005 i målet Tillack mot kommissionen, C-521/04 P(R), ECLI:EU:C:2005:240, punkterna 38 och 39.

⁽³⁾ COM(2014) 340 final av den 11 juni 2014. Förslaget är fortfarande under behandling i Europaparlamentet.

52. Övervakningskommittén anser att det föreslagna organet registeransvarig för rättssäkerhetsgarantier skulle sakna den nödvändiga ställningen som oberoende domstol, vilket skulle ge upphov till tvivel om dess oberoende och innebära att den inte på ett tillfredsställande sätt skulle kunna garantera rätten till effektiv rättslig prövning, i motsats till om rollen skulle ha tilldelats domstolen eller de nationella domstolarna. Slutligen skulle den registeransvariges befogenheter i fråga om övervakning av att rättssäkerhetsgarantier följs och av utredningars varaktighet i sak överlappa samma befogenheter hos övervakningskommittén, vilket skulle fragmentera övervakningen av Olaf och medföra en risk för inkonsekvenser i övervakningsorganens arbete. Övervakningskommittén rekommenderar därför att andra sätt att utöva rätten till effektiv rättslig kontroll hittas, där denna uppgift tilldelas ett verkligt rättsligt organ, antingen på nationell nivå eller på EU-nivå.
53. Vidare finns det uppenbara överlappningar mellan den registeransvariges mandat och övervakningskommitténs arbete. Det dagliga arbetet – vid de båda organens respektive sekretariat – skulle vara mycket likartat och bestå i att granska handlingarna i enskilda ärenden för att kontrollera tillämpningen av processuella rättigheter och utredningarnas varaktighet. Det skulle förekomma fall då övervakningskommittén, av en slump och t.o.m. utan att känna till det, granskade samma ärenden som den registeransvarige inom ramen för sin individuella granskning. Detta skulle inte bara leda till dubbelarbete utan också till att de båda organen gav olika eller t.o.m. motstridiga rekommendationer till Olafs generaldirektör ⁽¹⁾.
54. Kommissionen har även föreslagit inrättandet av en "rättslig granskare" som godkänner ingripande utredningsåtgärder som rör medlemmar av EU-institutionerna ⁽²⁾. Den rättsliga granskarens arbete skulle också omfatta granskning av respekten för grundläggande rättigheter och rättssäkerhet (även om den rättsliga granskaren skulle agera innan åtgärderna vidtogs och inte i efterhand).

Frågan om granskarens befogenheter, vilken typ av åtgärder denne skulle vidta i enskilda ärenden och huruvida granskningsorganet skulle utgöra en del av eller på något sätt vara knutet till kommissionen, kan också ge upphov till allvarliga farhågor. Granskarens placering i den administrativa hierarkin och dennes behörighet som rådgivande i samband med utredningsåtgärder riktade mot medlemmar av kommissionen men även andra institutioner, skulle också kunna påverka den interinstitutionella jämvikten.

Eftersom den registeransvarige skulle vara placerad på liknande sätt och vara skild från övervakningskommittén skulle det kunna uppstå farhågor om dennes oberoende och om kostnadseffektiviteten av att han eller hon har ett separat sekretariat med samma agenda som sekretariatet hos övervakningskommittén.

55. Att skapa ytterligare två organ för kontroll av Olaf – åtskilda från övervakningskommittén – skulle leda till en mångfald av oberoende övervakningsorgan, vilket troligtvis skulle leda till förvirring eller motsättningar i fråga om behörigheter samt dubbelarbete.

Den lösning som övervakningskommittén förordar är att en direkt tillgång till en oberoende domstol inrättas, som skulle kunna granska enskilda åtgärder från Olaf och uppfylla de legitima förväntningarna hos personer som påverkas av Olafs undersökningar. Endast ett rättsligt organ skulle på ett adekvat sätt kunna kontrollera att en utredning har genomförts enligt ett korrekt rättsförfarande och därmed garantera de höga krav på bevisningen som krävs (främst) i efterföljande straffrättsliga förfaranden i medlemsstaterna.

56. Övervakningskommittén anser att den direkta möjligheten att utöva rätten till rättslig prövning skulle förbättra tillgängligheten för bevisning från Olafs utredningar i nationella administrativa eller straffrättsliga förfaranden. Eftersom avsikten är att Olaf och Europeiska åklagarmyndigheten ska ha ett nära samarbete är kraven på förfarandena, inbegripet möjligheten till rättslig prövning, avgörande för förenlighet och ett smidigt utbyte av bevisning mellan de två institutionerna.

⁽¹⁾ Meddelande från övervakningskommittén till Olafs generaldirektör, Bryssel, 27 maj 2014, JD/ICL/aw D (2014-OSC-0081).

⁽²⁾ Meddelande om förbättrad styrning av Olaf och stärkta rättssäkerhetsgarantier vid utredningar (COM(2013) 533 final, 17.7.2013).

KAPITEL V

Roll, status och behörighet för övervakningskommittén och dess sekretariat: förordning nr 883/2013 och förordning 2016/2030**Övervakningskommitténs uppdrag: allmänna anmärkningar**

57. Uppdraget för Olafs övervakningskommitté är att förstärka Olafs oberoende vid ett korrekt utövande av de befogenheter som byrån tilldelas enligt förordning nr 883/2013 ⁽¹⁾. Övervakningskommittén är övervakningsorgan för Olaf och garanterar Olafs oberoende. Den har en rådgivande roll gentemot Olafs generaldirektör och hjälper denne med genomförandet av sitt uppdrag. Den är också samtalspartner för EU-institutionerna ⁽²⁾.

Övervakningskommittén är ett oberoende organ med ett mycket starkt mandat. För utnämningen av ledamöter till kommittén krävs godkännande från rådet, kommissionen och parlamentet, liksom från ett tillfälligt organ som består av alla tre institutionerna.

Övervakningskommitténs befogenheter utökades genom förordning nr 883/2013. Detta gjordes framför allt till följd av frågor om hur den skulle informeras om dokument som skickats till nationella myndigheter och om dess befogenhet att hantera ärenden där utredning fortfarande pågår ⁽³⁾, och även p.g.a. behovet att förstärka processuella rättigheter och rättssäkerhetsgarantier.

Övervakningskommitténs behörighetsområde i den nya förordningen och dess ändring genom förordning 2016/2030

58. De största förändringarna för övervakningskommittén genom förordning nr 883/2013 rör följande:

- Övervakningskommitténs befogenheter för övervakning av utredningarnas varaktighet och respekten för rättssäkerheten ⁽⁴⁾.
- Information och samråd med övervakningskommittén i ärenden som i undantagsfall kräver absolut sekretess ⁽⁵⁾.
- Möjligheten för kommittén att begära ytterligare information av Olaf om utredningar ⁽⁶⁾.
- Få utredningsprioriteringarna från generaldirektören innan de offentliggörs i den årliga verksamhetsplanen.
- Få regelbunden information från generaldirektören ⁽⁷⁾.
- Samråd innan riktlinjerna om utredningsförfaranden antas ⁽⁸⁾.

I förordning nr 883/2013 förtydligades även att yttranden från övervakningskommittén till generaldirektören får innehålla rekommendationer. Genom förordningen förlängdes också perioden innan generaldirektören ska rapportera till övervakningskommittén om ärenden som varar i mer än tolv månader, och en årlig överläggning med institutionerna i vilken övervakningskommittén deltar infördes ⁽⁹⁾.

59. Efter ytterligare diskussioner, huvudsakligen i rådet, kommissionen och parlamentet, bekräftades övervakningskommitténs självständighet och oberoende på nytt genom att det administrativa ansvaret för kommitténs sekretariat och övervakningskommitténs budget skildes från Olaf ⁽¹⁰⁾. Det krävdes ett nära samarbete mellan övervakningskommittén och kommissionen för att genomföra denna nya förordning.

⁽¹⁾ Artikel 15 i förordning nr 883/2013.

⁽²⁾ Artiklarna 15.2 och 16 i förordning nr 883/2013.

⁽³⁾ Förstainstansrättens dom (tredje avdelningen) av den 8 juli 2008, mål T-48/05, Yves Franchet och Daniel Byk mot Europeiska kommissionen.

⁽⁴⁾ Artiklarna 7.8 och 15.1 i förordning nr 883/2013.

⁽⁵⁾ Artikel 4.6 i förordning nr 883/2013.

⁽⁶⁾ Artikel 15.1 i förordning nr 883/2013.

⁽⁷⁾ Artikel 17.5 i förordning nr 883/2013.

⁽⁸⁾ Artikel 17.8 i förordning nr 883/2013.

⁽⁹⁾ Artiklarna 15.1, 7.8 och 16.7 i förordning nr 883/2013.

⁽¹⁰⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2016/2030 av den 26 oktober 2016 om ändring av förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 vad gäller sekretariatet för övervakningskommittén för Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf).

Övervakningskommitténs roll: föremål för tolkning enligt förordning nr 883/2013

60. Övervakningskommittén konstaterar att aspekter av kommitténs befogenheter, dess ställning och dess oberoende, liksom dess övervakande roll, har varit föremål för tolkningar ända sedan kommittén inrättades. Förordning nr 883/2013 förde med sig nya befogenheter för övervakningskommittén men utan särskilt många klargörande beskrivningar av dem, och ottydligheten när det gäller hur Olafs generaldirektör ska tolka övervakningskommitténs roll och befogenheter ledde samtidigt till flera diskussioner och meningsutbyten, framför allt mellan kommittén och Olaf ⁽¹⁾.
61. Övervakningskommittén konstaterar även att den, trots sitt starka mandat till följd av det komplicerade utnämningsförfarandet, bara har fått befogenhet att ta emot information, avge yttranden och rekommendationer samt delta i vissa förfaranden. Den har emellertid ingen befogenhet att, med rättsliga medel, säkerställa att de skyldigheter som fastställs i förordning nr 883/2013 fullgörs. Om Olaf underlåter att fullgöra sina skyldigheter får det inga rättsliga följder. Detta har bl.a. visat sig i diskussionerna om omfattningen av övervakningskommitténs befogenheter och tillgång till information ⁽²⁾.
62. Mot bakgrund av att ifrågasättandet av Olafs oberoende var huvudskälet till att övervakningskommittén inrättades, konstaterar kommittén att dess nuvarande befogenheter inte är tillräckliga för att den ska fullgöra sin roll att garantera Olafs oberoende. Övervakningskommittén är av åsikten att om byråns eller generaldirektörens oberoende ifrågasätts så bör EU-institutionerna, särskilt de som gav kommittén dess mandat, ha motsvarande skyldighet att åtminstone förse övervakningskommittén med relevant information. Övervakningskommittén är mån om sin centrala roll i förfaranden som rör utnämningen av generaldirektör för Olaf.

Om kommissionen överväger att häva generaldirektörens immunitet anser övervakningskommittén att den behöver övervaka beslutsprocessen och få tillgång till relevant information.

I fall där generaldirektören själv är upphov till ifrågasättandet av Olafs eller dess generaldirektörs oberoende bör det övervägas att ge övervakningskommittén befogenhet att inleda disciplinförfarandet i kommissionen och att delta i förfarandet.

Den regelbundna övervakningen av Olafs utredningsverksamhet

63. Övervakning och kontroll kräver i allmänhet tillgång till all relevant information. I vilken mån informationen är tillgänglig avspeglas i det övervakande organets arbetsresultat. Som ett oberoende organ förväntas övervakningskommittén tillhandahålla objektiva rapporter och yttranden som inte ska baseras uteslutande på information från Olaf utan även på i) kommitténs egen analys av all dokumentation från Olaf som kommittén anser vara nödvändig för att bedöma Olafs oberoende, och ii) ett korrekt rättsförfarande i samband med tillämpningen av rättssäkerhetsgarantier och utredningars varaktighet.
64. Övervakningskommittén har pekat på svårigheter att införskaffa information som rör ärenden och få tillgång till handlingarna i ärendena, och har påtalat att denna situation har undergrävt effektiviteten i kommitténs övervakande roll ⁽³⁾. Beroendet av Olaf för tillgång till information har varit en gemensam nämnare i övervakningskommitténs yttranden och rapporter ända sedan 2010 ⁽⁴⁾ och tidigare. Även om övervakningskommitténs mandat ändrades genom förordning nr 883/2013 har inte någon effektiv, obegränsad och obehindrad tillgång till uppgifter i ärenden åstadkommits genom att tydliga regler och motsvarande skyldigheter har fastställts.
65. Urvalet av information som ges till övervakningskommittén ska inte vara beroende av beslut som fattas av den övervakade byrån själv eller av en extern myndighet. Den nuvarande versionen av förordningen ger alltför mycket utrymme för tolkning och är inte tillräckligt tydlig i sina bestämmelser om informationsflödet mellan Olaf och övervakningskommittén.

⁽¹⁾ Se även det gemensamma yttrandet från de tre institutionernas juridiska avdelningar.

⁽²⁾ Se memorandumet om övervakningskommitténs övervakning av Olafs utredningsverksamhet under perioden 1999–2012 för ett praktiskt tillvägagångssätt för kommitténs tillgång till Olafs ärendeinformation.

⁽³⁾ T.ex. i övervakningskommitténs rapport nr 1/2014 om att garantera Olafs oberoende och i övervakningskommitténs verksamhetsrapporter från 2014 och 2015.

⁽⁴⁾ I flera dokument, bl.a. yttrande nr 4/2011 om 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.

66. Om övervakningskommittén behåller sitt nuvarande mandat är det nödvändigt att kommittén ges befogenhet att besluta om vilka dokument och vilken information som den bedömer vara nödvändig för att utföra sina uppgifter. En begäran om information från kommittén bör vara bindande för Olafs personal, och det bör inte finnas möjlighet att ifrågasätta eller upphäva den eller att fördröja tillhandahållandet av informationen. Alla relevanta delar av förordningen bör ändras i det här avseendet ⁽¹⁾. Övervakningskommitténs rätt till fullständig tillgång till information bör innefatta möjligheten att ge sekretariatet tillåtelse att begära eller få tillgång till information i kommitténs ställe. Det fulla ansvaret för urval och skydd av den information som begärts eller getts tillgång till skulle ligga hos övervakningskommittén, som genom sitt mandat är direkt ansvarig inför kommissionen, Europaparlamentet och rådet.

Förordningen bör även innehålla en mekanism för att lösa situationer då skyldigheten att tillhandahålla information inte respekteras, i syfte att återupprätta informationsflödet.

67. Det är nödvändigt att se till att övervakningskommitténs ledamöter och sekretariat ges tillgång till allmänna och specifika uppgifter om ärenden i Olafs databaser och till information på Olafs intranät. Detta ger övervakningskommittén möjlighet att regelbundet övervaka Olafs utredningsverksamhet i syfte att förstärka byråns oberoende vid ett korrekt utövande av dess befogenheter.

Övervakningskommitténs stöd till Olafs generaldirektör i dennes arbete: utredningsprioriteringarna, riktlinjerna om utredningsförfaranden och den årliga förvaltningsplanen

68. Förordningen bör ge övervakningskommittén tillräckligt med tid för att lämna synpunkter på utkastet till utredningsprioriteringar innan de offentliggörs, och på det preliminära budgetförslaget innan det skickas till generaldirektören för budgeten. På samma sätt bör alla riktlinjer om utredningsförfaranden och ändringar av dem skickas till övervakningskommittén inom en fastställd tidsfrist, så att kommittén kan lämna sina synpunkter ⁽²⁾.
69. Om det uppstår någon farhåga om oberoendet när det gäller Olafs utredningsverksamhet eller generaldirektör ska informationen om denna situation omedelbart lämnas till övervakningskommittén ⁽³⁾. En ändring av förordning nr 883/2013 bör även ange en fast tidsfrist för att lämna motiverade beslut till att senarelägga tillhandahållandet av information till en institution, ett organ eller en byrå till vilken en berörd person är knuten ⁽⁴⁾.
70. I den omfattande tillgången till information enligt förordningen bör även ingå att övervakningskommitténs ledamöter och medlemmar av övervakningskommitténs sekretariat ges tillgång till Olafs lokaler för att säkerställa ett kontinuerligt utbyte av information och personliga kontakter mellan de båda organen. Detta skulle också göra det enklare för Olafs personal att lämna in klagomål till övervakningskommittén.

Om övervakningskommittén begär ytterligare information om utredningar, inbegripet rapporter och rekommendationer om avslutade utredningar, bör förordningen innehålla en tidsfrist inom vilken Olaf ska lämna ut information och handlingar i ärendet, liksom en lösningsmekanism om tillgång till informationen inte ges eller nekas. Samma förfarande bör gälla för information och uppgifter som rör pågående utredningar, men utan att övervakningskommittén blandar sig i genomförandet av dem.

Ställningen för övervakningskommitténs ledamöter

71. En ändring av förordning nr 883/2013 bör på lämpligt sätt fastställa en enhetlig ställning för övervakningskommitténs ledamöter genom att införa en bestämmelse som förklarar att kommitténs ledamöter är en speciell typ av särskilda rådgivare som utnämns för en period på fem år och vars mandat inte får förnyas. Detta skulle innebära att ledamöterna har ett garanterat oberoende och samtidigt ett tydligt ramverk av ansvar och skyldigheter, liksom immunitet och privilegier knutna till deras uppgifter som ledamöter av övervakningskommittén.

⁽¹⁾ Texten "I vederbörligen motiverade fall" bör t.ex. strykas i den första meningen i artikel 15.1 och 15.5.

⁽²⁾ Artikel 17.5 och 17.8 i förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 samt artikel 6.2 i kommissionens beslut av den 28 april 1999 om inrättande av en europeisk byrå för bedrägeribekämpning (Olaf) (1999/352/EG, EKGs, Euratom).

⁽³⁾ Artiklarna 15.1 och 17.3 i förordning nr 883/2013.

⁽⁴⁾ Artikel 4.6 i förordning nr 883/2013.

KAPITEL VI

Inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten och dess inverkan på Olafs utredningar

72. Den 8 juni 2017 enades rådet om en allmän riktlinje om förordningen om inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten. Förordningens syfte är att skapa en myndighet med befogenhet att, under vissa omständigheter, utreda och lagföra bedrägerier inom EU och andra brott riktade mot EU:s ekonomiska intressen. Den sammanför EU:s och nationella brottsbekämpningsinsatser mot bedrägerier inom EU ⁽¹⁾. En politisk överenskommelse om att inrätta den nya Europeiska åklagarmyndigheten nåddes mellan 20 medlemsstater inom ramen för fördjupat samarbete.
73. Som garant för Olafs oberoende och effektiviteten i dess verksamhet är övervakningskommittén mycket oroad över denna största förändring i Olafs historia och dess inverkan på byråns möjligheter att fullgöra sitt uppdrag. Eftersom man ännu inte enats om alla metoder och tekniska arrangemang för att genomföra den har institutionerna bara angett att ett stort antal tjänster kommer att föras från Olaf till (bl.a.) Europeiska åklagarmyndigheten ⁽²⁾. Till sammans med överföringen av tjänster planeras en motsvarande överföring av arbetsuppgifter från Olaf till Europeiska åklagarmyndigheten. Europeiska åklagarmyndigheten kommer att ansvara för utredningar och lagföring av brott som riktar sig mot EU:s ekonomiska intressen ⁽³⁾, vilket omfattar en stor del av Olafs nuvarande arbetsuppgifter. I motsats till antagandet att Olafs arbetsuppgifter kommer att minska efter inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten anser övervakningskommittén att Olafs nuvarande arbetsbörda kommer att vara densamma som i dag eller t.o.m. större.
74. Övervakningskommittén är inte helt övertygad om att tidsaspekten för utredningar av oegentligheter och bedrägerier har beaktats fullt ut vid bedömningen och planeringen av den framtida arbetsbördan för Europeiska åklagarmyndigheten och Olaf. Under nuvarande ordning inleder Olaf ett ärende utifrån en misstanke om oegentligheter eller allvarigare uppgifter, men först efter en viss tidsperiod (som varierar från ärende till ärende) under vilken misstanken antingen bekräftas eller motbevisas. Under denna period informeras ibland de nationella myndigheterna och uppmanas till samarbete, och ibland inleder de en parallell brottsutredning eller administrativ utredning. När Europeiska åklagarmyndigheten är fullt operativ kommer endast ärenden som utgör brott riktade mot EU:s ekonomiska intressen att rapporteras och eventuellt överförs till densamma. Huruvida brottsutredningar sedan kommer att inledas beror på Europeiska åklagarmyndighetens bedömning av respektive ärende. Det kommer dock att ta en ansevärd tid att föra över sådana ärenden till Europeiska åklagarmyndigheten. Detta beror på den långa tid som det tar att samla in preliminära bevis för att avgöra om rekvisiten för ett brott är uppfyllda. Tiden före överföringen till Europeiska åklagarmyndigheten kan bli lika lång som dagens utredningstid innan den slutliga utredningsrapporten skickas till de nationella myndigheterna i enlighet med förordning nr 883/2013.
75. Dessutom kan Europeiska åklagarmyndigheten begära att Olaf tillhandahåller uppgifter, analyser, sakkunskap och operativt stöd eller genomför administrativa utredningar, antingen i samma ärende som Olaf arbetade med innan överföringen eller i ärenden som Olaf ännu inte hanterat. Övervakningskommittén är övertygad om att denna nya befogenhet för Europeiska åklagarmyndigheten ⁽⁴⁾, tillsammans med behovet att bedöma ett ärende innan det överförs till Olaf, kan innebära att Olafs nuvarande och framtida arbetsbörda kommer att vara densamma. I fråga om Olafs framtida arbetsbörda konstaterar övervakningskommittén också att majoriteten av de ärenden som Olaf hanterar inte kommer att ligga inom Europeiska åklagarmyndighetens behörighet, och att byrån kommer att behöva behandla dessa ärenden, avsluta dem eller övervaka uppföljningen av dem till dess att de blir lösta. Olaf kommer även fortsättningsvis att ha behörigheten när det gäller brott i de fall brottet ligger inom Europeiska åklagarmyndighetens behörighet ⁽⁵⁾, men har åsamkat eller sannolikt kommer att åsamka EU skador för mindre än 10 000 euro ⁽⁶⁾. Olaf kommer därför att behöva behålla sina nuvarande strukturer, ett faktum som ytterligare understryks av att åtta medlemsstater inte kommer att delta i Europeiska åklagarmyndigheten. I förhållande till dessa länder måste Olaf behålla sin nuvarande ställning och befogenheter.

⁽¹⁾ Resultat av rådets möte, rådets 3546:e möte (rättsliga och inrikes frågor), Luxemburg, 8–9 juni 2017, PR CO 33.

⁽²⁾ Se t.ex. motiveringen (budgetkonsekvenser) till kommissionens förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (COM(2013) 534, 17.7.2013).

⁽³⁾ Artikel 4 i utkastet till förordning om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (konsoliderad version av den 30 juni 2017), tillsammans med artikel 2.3 som definierar "unionens ekonomiska intressen" som "alla inkomster, utgifter och tillgångar som omfattas av, erhållits genom eller ska betalas till unionens budget eller budgetarna för de institutioner, organ och byråer som inrättats genom fördragen och de budgetar som förvaltas och kontrolleras av dem".

⁽⁴⁾ Artikel 101 i utkastet till förordning om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (konsoliderad version av den 30 juni 2017).

⁽⁵⁾ I den mening som avses i artikel 22.1 i utkastet till förordning om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (konsoliderad version av den 30 juni 2017).

⁽⁶⁾ Ibid. artikel 25.2, med undantag i leden a och b.

76. Övervakningskommittén gör därför antagandet att målsättningen i förslaget om Europeiska åklagarmyndigheten att undvika dubbelarbete kan uppnås genom ett omfattande informationsutbyte ⁽¹⁾. I själva verket kommer dock Olafs arbetsbörda att vara lika stor eller större än i dag. Det beror på att Olaf fortfarande kommer att behöva bedöma varje ärende innan det överförs till Europeiska åklagarmyndigheten p.g.a. i) behovet att överföra information från Europeiska åklagarmyndigheten till Olaf i ärenden där åklagarmyndigheten har beslutat att inte genomföra en utredning eller har avskrivit ärendet, ii) Europeiska åklagarmyndighetens befogenhet att ålägga Olaf att utföra uppgifter, och iii) att Olaf kommer att behålla sina nuvarande befogenheter i medlemsstater som inte deltar i Europeiska åklagarmyndigheten.

Övervakningskommittén är övertygad om att avgörande frågor om utredningars art, typ av förfaranden, inledande och avslutande av ärenden samt även skyldigheter till informationsutbyte inte bör lämnas öppna för tolkning och inte bör vara beroende av framtida administrativa överenskommelser mellan Europeiska åklagarmyndigheten, Olaf och andra institutioner. Alla grundläggande aspekter i förfaranden bör tydligt anges i förordningarna om Olaf och Europeiska åklagarmyndigheten och bör även innehålla bestämmelser om förbindelserna mellan dem.

77. Frågan om utredningens art är, enligt övervakningskommitténs förmenande, av störst betydelse i de situationer då Olaf kommer att agera på begäran av Europeiska åklagarmyndigheten, dvs. i ett straffrättsligt förfarande som inletts av en medlemsstat och med syfte att tillhandahålla bevis i ett sådant förfarande, inbegripet vid en rättegång. Även om Olaf inte kommer att ta initiativ till och inleda någon parallell administrativ utredning av samma sakförhållanden som redan utreds av Europeiska åklagarmyndigheten ⁽²⁾ kommer byrån att agera på åklagarmyndighetens begäran ⁽³⁾ och genomföra administrativa utredningar ⁽⁴⁾.
78. Den "administrativa arten" av dessa utredningar ger upphov till en mängd frågor som kan komma att leda till klagomål om rättigheter och garantier i straffrättsliga förfaranden. Olafs genomförande av administrativa utredningar i enlighet med artikel 101.3 c i förslaget om Europeiska åklagarmyndigheten skulle genomföras utan rättslig övervakning från domare eller åklagare. Eftersom byråns administrativa åtgärder skulle baseras på förordning nr 883/2013 skulle rättssäkerhetsgarantierna i förordningen om Europeiska åklagarmyndigheten inte vara tillämpliga även om resultatet av åtgärderna skulle bedömas som bevis av nationella domstolar. Övervakningskommittén betonar därför åter att ändringen av förordning nr 883/2013 bör innehålla samma rättssäkerhetsgarantier som förslaget om Europeiska åklagarmyndigheten, för att undvika brister i samband med rättegångar vid nationella domstolar.
79. Om Olaf ska agera som ett understödjande organ till Europeiska åklagarmyndigheten anser övervakningskommittén att även Olaf bör övervakas av åklagare eller undersökningsdomare beroende på nationell processrättslagstiftning. De åtgärder som utförs på begäran av Europeiska åklagarmyndigheten bör betraktas som åtgärder utförda av åklagarmyndigheten själv och som sådana vara föremål för rättslig prövning av Europeiska unionens domstol ⁽⁵⁾. Övervakningskommittén konstaterar att det faktum att byrån utför administrativa utredningar på begäran av Europeiska åklagarmyndigheten kan komma att stå i strid med tolkningen av behörigheten att utreda brottmål, i synnerhet i medlemsstater som inte deltar i Europeiska åklagarmyndigheten och i länder utanför EU.
80. Övervakningskommittén betonar vikten av samarbete med nationella myndigheter och förenlighet med nationell rätt så tidigt som möjligt i de utredningar som leds av Olaf. Behovet av detta kommer att vara störst i de situationer där Olaf utför administrativa utredningar på begäran av Europeiska åklagarmyndigheten och samlar in bevis för straffrättsliga förfaranden. Övervakningskommittén anser att kraven på förutsägbarhet och effektiva garantier mot godtyckliga beslut, inbegripet genom rättslig prövning, bör tillämpas i de situationer som nämnts i samma omfattning som vid straffrättsliga förfaranden ⁽⁶⁾. Det uppstår en paradox som innebär att Olaf vid åtgärder i de fall som anges i

⁽¹⁾ Skälen 100, 103 och 105 i utkastet till förordning om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (konsoliderad version av den 30 juni 2017).

⁽²⁾ Ibid., artikel 101.2.

⁽³⁾ Det anges ingen skyldighet för Olaf att agera på begäran. Övervakningskommittén gör antagandet att Olaf inte ska få besluta om och i vilken utsträckning Europeiska åklagarmyndighetens begäran ska tillgodoses.

⁽⁴⁾ Artikel 101.3 c i utkastet till förordning om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (konsoliderad version av den 30 juni 2017).

⁽⁵⁾ Ibid., i den mening som avses i artikel 42.

⁽⁶⁾ Jämför Europadomstolen, Camilleri mot Malta, nr 42931/10, 22 januari 2013.

artikel 101.3 i förslaget om Europeiska åklagarmyndigheten kan ha större befogenheter än nationella brottsbekämpande och rättsliga myndigheter som är bundna av strikta straffrättsliga förfarandebestämmelser rörande grundläggande rättigheter och rättssäkerhetsgarantier ⁽¹⁾. Den ändrade förordningen bör därför spegla den nya situationen liksom det faktum att Olaf faktiskt kommer att vara ett utredningsorgan som officiellt samlar in bevis för straffrättsliga förfaranden (när byrån agerar på begäran av Europeiska åklagarmyndigheten). Som ett sådant bör Olafs åtgärder betraktas som åtgärder utförda av Europeiska åklagarmyndigheten och vara föremål för samma övervakningsbestämmelser, garantier och rättigheter för berörda personer som de europeiska delegerade åklagarna ⁽²⁾.

81. För att kunna bistå Europeiska åklagarmyndigheten bör Olaf ha lämpliga befogenheter så att stödet från Olaf inte blir ett hinder för förfaranden som hanteras av Europeiska åklagarmyndigheten. Om Europeiska åklagarmyndigheten även kommer att hantera ärenden som rör t.ex. immaterialrättsintrång i samband med import till EU:s inre marknad bör Olafs befogenheter ses över och förstärkas på vederbörligt sätt ⁽³⁾. Övervakningskommittén finner det nödvändigt att förstärka Olafs befogenheter men understryker att om detta görs bör samtidigt kontrollen av byråns befogenheter utökas.

Övervakningskommitténs roll i förbindelser med Europeiska åklagarmyndigheten

82. Övervakningskommittén konstaterar också att dess övervakningsroll och deltagande i dialogen mellan Olaf och Europeiska åklagarmyndigheten gör det möjligt att undvika en överanvändning av de befogenheter för åklagarmyndigheten som anges i artikel 101 i förslaget om Europeiska åklagarmyndigheten, för att garantera att de huvuduppgifter som byrån tilldelas genom förordning nr 883/2013 fullgörs.

Översynen av förordning nr 883/2013 bör fastställa tydliga regler för Olaf, antingen genom att byrån åläggs en skyldighet att utan undantag agera efter begäran från Europeiska åklagarmyndigheten, eller genom att undantag anges i en uttömmande förteckning över vägransgrunder. Övervakningskommittén anser att det är olämpligt att låta denna fråga lösas i administrativa överenskommelser mellan Olaf och Europeiska åklagarmyndigheten på grund av utrymmet för olika tolkningar av artikel 101 i förslaget om Europeiska åklagarmyndigheten, vilket skulle strida mot EU:s intresse av ett effektivt och skyndsamt skydd av sina ekonomiska intressen.

Eftersom övervakningskommittén har ett starkt mandat från alla tre institutionerna önskar den också spela en betydande roll i att skapa strukturella, operativa och befogenhetsmässiga kopplingar mellan Olaf och dess partner, dvs. Europeiska åklagarmyndigheten, revisionsrätten, Europol, Eurojust och andra partner i det nya systemet för att skydda EU:s ekonomiska intressen. Eftersom det nya institutionella systemet för skydd av EU:s ekonomiska intressen kommer att kräva viss övervakning och kontroll erbjuder sig övervakningskommittén att bidra med sin långa erfarenhet i diskussionerna om hur denna övervakning och kontroll bör inrättas och tillämpas.

⁽¹⁾ Jämför t.ex. Europeiska unionens domstol, förenade målen T-289/11, T-290/11 och T-521/11, Deutsche Bahn m.fl. mot kommissionen, 6 september 2013, Europadomstolen, Stratégies et Communications et Dumoulin mot Belgien, nr 37370/97, 15 juli 2002.

⁽²⁾ Artikel 2.5 i utkastet till förordning om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (enligt rådets dokument 9941/17 av den 30 juni 2017).

⁽³⁾ Övervakningskommittén hänvisar även till de kapitel i detta yttrande som rör utökningen av Olafs befogenheter.