

Europeiska unionens officiella tidning

C 202

Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

fyrtioåttonde årgången

18 augusti 2005

Informationsnummer

Innehållsförteckning

Sida

I *Meddelanden***Revisionsrätten**

2005/C 202/01

Särskild rapport nr 1/2005 om förvaltningen av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF), samt kommissionens svar

1

2005/C 202/02

Yttrande nr 6/2005 över förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1073/1999 och förordning (Euratom) nr 1074/1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF)

33

SV

I

(Meddelanden)

REVISIONSRÄTTEN

SÄRSKILD RAPPORT nr 1/2005

om förvaltningen av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF),
samt kommissionens svar

(i enlighet med artikel 248.4 andra stycket i EG-fördraget)

(2005/C 202/01)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Punkt	Sida
FÖRTECKNING ÖVER FÖRKORTNINGAR		2
SAMMANFATTNING	I–XI	3
INLEDNING	1–11	4
Uppdraget för Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF)	1–5	4
OLAF:s organisation	6–7	5
Revisionsrättens granskning	8–11	5
OLAF:s UTREDNINGAR	12–43	5
Utredningsförfaranden	12–17	6
Fastställandet av prioriteringar för utredningsarbetet	18–19	7
Utvärderingsfasen	20–22	7
Utredningsfasen	23–29	8
Uppföljningsfasen	30–32	9
Förfaranden för kvalitetskontroll	33–43	9
OLAF:s handbok	34	9
Övervakning av handläggningen av utredningar	35–37	10
Internrevision	38–39	10
OLAF:s styrelse	40–41	10
Verksamhetsrapporter	42–43	11
BIDRAGEN FRÅN OLAF:s AVDELNINGAR TILL UTREDNING SAR BETET	44–65	11
Inledning	44	11
Underrättelseverksamhet, operativ strategi, informationsservice	45–50	11
Policy, lagstiftning och yttranden i juridiska frågor	51–55	12

	<i>Punkt</i>	<i>Sida</i>
Enheter som är direkt underställda byråns direktör	56–61	12
Åklagarenheten	57–58	12
Enheten för utbildning och stöd till kandidatländer	59–60	13
Enheten för budget och personal	61	13
Personalresurser	62–65	13
ÖVERVAKNINGSKOMMITTÉN	66–72	14
SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	73–94	15
Utredningarnas effektivitet och ändamålsenlighet	74–88	15
Utnyttjandet av medel till stöd för utredningar	89–92	17
Relationerna mellan OLAF och övervakningskommittén	93	17
Fokusering av OLAF:s verksamhet på utredningsarbetet	94	18
BILAGA I: Organisationsschema för OLAF		19
BILAGA II: De viktigaste brister som konstaterades vid granskningen av ett stickprov av utredningar		20
Kommissionens svar		21

FÖRTECKNING ÖVER FÖRKORTNINGAR

AFIS	Anti Fraud Information System, informationssystem för bedrägeribekämpning
CMS	Ärendehanteringssystemet (case management system)
ECR	Electronic Communications Registry, informationssystem för bedrägeribekämpning
EIB	Europeiska investeringsbanken
END	Utstationerade nationella experter
EU	Europeiska unionen
GD	Generaldirektorat
IDOC	Kommissionens byrå för utredningar och disciplinärenden
OLAF	Europeiska byrån för bedrägeribekämpning
UCLAF	Enheten för samordning av bedrägeribekämpning

SAMMANFATTNING

I. Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) efterträdde i april 1999 enheten för samordning av bedrägeribekämpning (UCLAF) och fick en förstärkt ställning och ett förstärkt mandat som utvidgats till att omfatta Europeiska unionens samtliga institutioner och organ. Starten blev besvärlig, särskilt på grund av den oordning som kännetecknade de ärenden den fick ta över. Inte förrän i slutet av 2003 började man se effekterna av omstruktureringen. I mitten av 2004 behövde dock förvaltningen av utredningarna i många avseenden förbättras ytterligare.

II. Byråns blandade ställning, som innebär att den är oberoende när det gäller utredningar men underställd kommissionen i fråga om övriga funktioner, har inte inkräktat på utredningsfunktionens oberoende. Byråns koppling till kommissionen har gjort det möjligt för den att inte endast få stort administrativt och logistiskt stöd utan också att kunna utnyttja den lagstiftning mot bedrägerier som används av kommissionens avdelningar. Det förefaller därför inte nödvändigt att överväga en ändring av byråns ställning ⁽¹⁾.

III. Byråns resurser gör att den kan följa upp alla seriösa angivelser som den tar emot. Med sådana förutsättningar blir de prioriteringar som den fastställer för sin utredningspolicy enbart teoretiska.

IV. Byrån gör inte tillräckligt stor åtskillnad mellan utredningar (interna eller externa) och stöd- och samordningsoperationer. Eftersom de aktuella arbetsuppgifterna i respektive fall är mycket olika till sin natur stör denna sammanslagning resursförvaltningen.

V. Även om införandet av ett register och ett datasystem för handläggning av ärenden har förbättrat registreringen av operationer och förtydligat ansvaret, har ledningens övervakning varit otillräcklig vilket lett till allvarliga förseningar i handläggningen av ärenden, föga beviskraftiga rapporter och vaga resultat. För att motverka onödiga förseningar bör man fastställa ett slutdatum redan när utredningar inleds.

VI. Förberedelserna och uppföljningen av utredningsåtgärder har alltför ofta varit rudimentära. Utredarnas mål har varit vaga när det gäller vad som skall bevisas och vilka medel som skall användas. Med undantag för tullsektorn krävs det större ansträngningar när det gäller samarbetet med medlemsstaterna, både på området med direkt förvaltning och när förvaltningen delas med medlemsstaterna.

VII. Även om rapporteringen förbättrats på senaste tiden handlar informationen framför allt om storleken på genomförda operationer och inte om vilka resultat som faktiskt har uppnåtts, både uttryckt i faktiska återbetalningar av förskingrade belopp och i disciplinära och rättsliga påföljder för dem som begått bedrägerier. Systemet för att mäta resultat som baseras på relevanta indikatorer måste förstärkas ytterligare.

VIII. De bestämmelser som antogs 2001 för att byrån skulle få lämplig personal för arbetet som utredare har spelat ut sin roll. Den höga andelen anställda vars kontrakt inte kan förnyas utöver en viss tidsgräns (som varierar mellan sex och åtta år) är nu till nackdel för konsolideringen av erfarenheter och kunskap. Mot denna bakgrund har byråns utbildningsinsatser varit otillräckliga.

IX. Kontrollen av att pågående utredningsåtgärder är lagliga och att grundläggande rättigheter för personer som utreds respekteras är inte säkerställd på ett oberoende sätt. Att utredningsåtgärderna saknar tydlig kodifiering visar sig ge upphov till tvister. Bestämmelserna för detta har visat sig vara otillräckliga.

⁽¹⁾ Se utvärderingsrapporten om verksamheten vid OLAF (artikel 15), KOM(2003) 154 slutlig av den 2 april 2003.

X. Relationerna mellan byrån och dess övervakningskommitté är besvärliga. Det bör göras en grundlig översyn av de delar av bestämmelserna som handlar om hur byrån skall styras.

XI. För att undvika att byråns verksamhet splittras mellan åtgärder som, även om de har anknytning till bedrägeribekämpning, inte direkt gäller utredningarna, och för att garantera att alla resurser ägnas åt effektiv bekämpning av bedrägeri riktat mot Europeiska unionens ekonomiska intressen bör man grundligt se över byråns arbetsuppgifter. En fokusering av byråns verksamhet på utredningsarbetet skulle innebära att dess resurser utnyttjades bättre, särskilt för att inleda utredningar på de områden där man bedömer att riskerna för bedrägeri är störst.

INLEDNING

Uppdraget för Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF)

1. Genom att inrätta Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) ⁽¹⁾ ville gemenskapens institutioner effektivisera kampen mot olaglig verksamhet som kan skada gemenskapernas ekonomiska intressen. Byrån fick därför nya befogenheter jämfört med sin föregångare ⁽²⁾. Den fick särskilt i uppdrag att utföra interna administrativa undersökningar vid samtliga Europeiska unionens institutioner och organ. Man förstärkte utredningsarbetet genom att garantera oberoendet när sådan verksamhet utförs. Detta oberoende stärktes ytterligare genom att det infördes en övervakningskommitté bestående av meriterade personer utan anknytning till gemenskapsinstitutionerna. Byråns direktör, som tillträdde sin tjänst i mars 2000, fick befogenhet att utse OLAF:s personal vilket bör göra det möjligt för honom att fylla byråns särskilda behov i fråga om utredningar.

2. Samtidigt som man underströk utredningsarbetets betydelse (se punkt 12) gav kommissionen OLAF ansvaret för en mängd verksamheter av varierande slag som hör samman med skyddet av Europeiska unionens ekonomiska intressen ⁽³⁾. Dessa verksamheter, samlade i vad byrån kallar en serviceplattform, omfattar:

- a) Hjälp från kommissionen till medlemsstaterna på området för bedrägeribekämpning.
- b) Utveckling av en strategi för bedrägeribekämpning inom ramen för policyn om skydd av ekonomiska intressen (artikel 280 i fördraget).

⁽¹⁾ Kommissionens beslut 1999/352/EG, EKSG, Euratom av den 28 april 1999 (EGT L 136, 31.5.1999, s. 20), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 av den 25 maj 1999 (EGT L 136, 31.5.1999, s. 1).

⁽²⁾ Den särskilda arbetsgruppen ("Task-force") för samordning av bedrägeribekämpning (fram till 1987), Enheten för samordning av bedrägeribekämpning (UCLAF: 1987–1999). Se i detta sammanhang revisionsrättens särskilda rapport nr 8/98 (EGT C 230, 22.7.1998) vars slutsatser bidrog till diskussionen som låg till grund för inrättandet av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning.

⁽³⁾ Artikel 2.3–2.7 i beslut 1999/352/EG, EKSG, Euratom. Inom ramen för verksamhet med anknytning till skyddet av Europeiska unionens ekonomiska intressen har kommissionen utsett OLAF till samordnare för 31 av de 37 åtgärderna i sin handlingsplan för 2004–2005.

- c) Förberedelse av kommissionens lagstiftning och andra regelsåtgärder avseende bedrägeribekämpning.

- d) Utveckling av nödvändiga medel för bedrägeribekämpning.

- e) Insamling och analys av information.

- f) Tekniskt stöd, särskilt i fråga om utbildning, till gemenskapens övriga avdelningar och institutioner samt till nationella myndigheter som berörs av skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen.

I bestämmelserna anges inga kriterier för hur man skall prioritera mellan dessa olika verksamheter.

3. Byrån verkar i ett komplext institutionellt sammanhang och befinner sig i centrum av en grupp andra aktörer som direkt eller indirekt berörs av bedrägeribekämpning. Fördelningen av befogenheter mellan dessa aktörer är inte alltid tydlig vilket innebär risk för både överlappning och luckor. Aktörerna kan delas in i tre undergrupper:

- a) De som återfinns i medlemsstaterna eller i tredjeländer, såsom polismyndigheter, rättsliga myndigheter eller förvaltningsmyndigheter som bekämpar bedrägeri.

- b) De som återfinns på gemenskapsnivå, såsom byrån för utredningar och disciplinären (IDOC) ⁽⁴⁾, internrevisionsfunktionen vid varje institution, Europeiska ombudsmannen, kontrollenheter vid kommissionens operativa avdelningar och OLAF:s egen övervakningskommitté.

- c) Andra mellanstatliga organ för brottsbekämpning, såsom Eurojust och Europol.

⁽⁴⁾ Inrättades i februari 2002 för att för kommissionens räkning leda utredningar och organisera disciplinförfaranden (IDOC: Investigation and Discipline Office of the Commission). Förhållandet mellan byrån och IDOC skulle regleras i en överenskommelse som fortfarande håller på att utarbetas.

4. Eftersom medlemsstaterna ansvarar för förvaltningen av omkring 80 % av Europeiska unionens utgifter är det av uppenbara effektivitetsskäl nödvändigt att byrån har ett nära samarbete med medlemsstaternas myndigheter (polis, tullväsende, rättsliga myndigheter etc.). Detta krav förstärker komplexiteten i byråns uppgift. Det är vidare medlemsstaterna som skall inleda straffrättsliga förfaranden varje gång så krävs. Olika heter mellan medlemsstaternas rättsliga system bidrar till att ytterligare öka komplexiteten i byråns uppgift.

5. Trots att OLAF är ett nytt organ fick det fortsätta de operationer som hade inletts av dess företrädare, UCLAF. Byrån fick på detta sätt ta över omkring 1 400 pågående ärenden ⁽¹⁾ vilket var ett mycket tungt arv eftersom handläggningen av många av dessa utredningar varit oorganiserad ⁽²⁾. Samtidigt överfördes hela UCLAF:s personal till byrån vilket, fram till ändringen av tjänsteförteckningen 2001, begränsade den nye direktörens handlingsutrymme ⁽³⁾.

OLAF:s organisation

6. Byrån har en ambivalent ställning: den är oberoende i fråga om sina utredningar, men underställd kommissionen när det gäller den övriga verksamheten. Denna blandade ställning, som inte har inkräktat på utredningsarbetets oberoende, innebär vissa fördelar. Ur juridisk synvinkel har byrån, som ingår i kommissionen, sålunda kunnat använda denna institutions befogenheter, särskilt för att utföra kontroller på platsen i medlemsstaterna i enlighet med olika allmänna och sektorsförfordningar ⁽⁴⁾. Kopplingen till kommissionen har även underlättat den dagliga driften vid byrån som har kunnat få administrativt stöd från kommissionens allmänna avdelningar.

7. Byråns organisationsschema från maj 2004 visas i *bilaga I*. Sedan 2001 innehåller byråns tjänsteförteckning omkring 300 tjänster vilket är dubbelt så många som UCLAF hade ⁽⁵⁾. Direktoratet för utredningar (direktorat B) hade 126 utredare ⁽⁶⁾ och 13 administratörer 2004. De återstående 193 tjänsterna fördelades mellan byråns övriga avdelningar som består av direktoratet för policy- och lagstiftningsfrågor samt rättsliga frågor (direktorat A) och direktoratet för underrättelseverksamhet, operativ strategi och informationsservice (direktorat C).

⁽¹⁾ Se tabell 3 i den kompletterade utvärderingen av OLAF:s verksamheter, SEK(2004) 1370, 26 oktober 2004. Enligt tabellen pågick fortfarande nio fall per den 30 juni 2004, och 280 fall var under uppföljning.

⁽²⁾ Se punkt 1.6 i särskild rapport nr 8/98 (EGT C 230, 22.7.1998).

⁽³⁾ Se punkt 7.42 i revisionsrättens årsrapport för budgetåret 2000 (EGT C 359, 15.12.2001).

⁽⁴⁾ Till exempel rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 (EGT L 312, 23.12.1995, s. 1) som gäller administrativa sanktioner som har samband med oegentligheter, rådets förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 (EGT L 292, 15.11.1996, s. 2) om kontroller och inspektioner på platsen, eller specifika förordningar som gäller egna medel, strukturfonder, Europeiska utvecklingsfonden etc.

⁽⁵⁾ I början av 1999 hade UCLAF 149 tjänster i sin tjänsteförteckning.

⁽⁶⁾ Varav 13 utstationerade nationella experter.

Revisionsrättens granskning

8. Syftet med granskningen var att bedöma kvaliteten på OLAF:s handläggning av utredningar genom att utvärdera

a) hur byrån har utfört sitt utredningsuppdrag,

b) hur OLAF:s olika avdelningar har bidragit till utredningsarbetet.

På grund av bristande tillförlitlighet i de uppgifter om konkreta följder som utredningarna har lett till har den slutliga effektiviteten av byråns arbete inte kunnat bedömas.

9. Revisionsrättens rapport kompletterar den utvärdering som lades fram av kommissionen i april 2003 där framför allt den rättsliga ramen för byråns verksamhet analyserades ⁽⁷⁾. Den kompletterar även en andra, mer kvantitativ, utvärdering som lades fram av kommissionen i oktober 2004 ⁽⁸⁾.

10. När det gäller utredningarna utgick granskningen som genomfördes mellan april och oktober 2004 från de iakttagelser som tidigare har lagts fram av revisionsrätten ⁽⁹⁾. Granskningen gällde system, strukturer och bestämmelser för personalen. Även verksamheten vid de avdelningar inom OLAF som inte är direkt inblandade i utredningsarbetet gick igenom. Även om analysen vid denna granskning gällde byråns nya organisation och ett urval på 117 operationer som hade genomförts eller avslutats i slutet av 2003, framkom det att byrån vid denna tid fortfarande höll på att avsluta flera operationer som hade påbörjats av dess föregångare och att de omorganisationsåtgärder som vidtogs under perioden 2002–2003 just hade börjat få effekt. De brister som konstaterades vid granskningen presenteras i *bilaga II*.

11. Denna rapport har utarbetats samtidigt som kommissionen har lagt fram ett förslag till översyn av förordningen som gäller det utredningsarbete som utförs av OLAF ⁽¹⁰⁾. Revisionsrätten har lagt fram ett yttrande över detta förslag som tar hänsyn till slutsatserna och rekommendationerna från granskningen.

⁽⁷⁾ Utvärdering som lades fram i enlighet med bestämmelserna i artikel 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999.

⁽⁸⁾ Kompletterande utvärdering av OLAF:s verksamheter, SEK(2004) 1370, 26 oktober 2004.

⁽⁹⁾ Särskilt i särskild rapport nr 8/98 (EGT C 230, 22.7.1998) och iakttagelserna i kapitel 7 i revisionsrättens årsrapport för budgetåret 2000 (EGT C 359, 15.12.2001).

⁽¹⁰⁾ KOM(2004) 103 slutlig av den 10 februari 2004.

OLAF:s UTREDNINGAR**Utredningsförfaranden**

12. Utöver samordningsoperationer skiljer man i förordning (EG) nr 1073/1999 mellan externa utredningar (artikel 3) och interna utredningar (artikel 4). Byrån delar själv upp ärendena i fem kategorier:

- a) Interna utredningar (utredningar om korruption vid institutionerna och andra likställda organ).
- b) Externa utredningar (direkta utredningar om tredje part vars verksamhet har kopplingar till transaktioner i gemenskapsbudgeten).
- c) Juridiskt stöd (stöd till nationella myndigheter i samband med straffrättsliga förfaranden).
- d) Samordning (stöd till medlemsstater i utredningsärenden som berör flera länder).
- e) "Övervakningsärenden" (i viktiga ärenden handlar det om att byrån skall ges möjlighet att följa upp huruvida medlemsstaterna uppfyller sina skyldigheter i enlighet med artikel 280 i fördraget).

13. De pågående utredningarna (475 stycken per den 30 september 2004) omfattar dels faktiska utredningar (252 stycken), dels samordnings- och stödoperationer (223 stycken). Det är särskilt vanligt med samordningsoperationer när det gäller inkomster och utgifter på områden med delad förvaltning. Av de 23 ärenden som undersöktes vid granskningen av områdena tull och handel leddes fyra av OLAF.

14. Denna sammanslagning av utredningar och samordnings- och stödoperationer inom samma enheter vid direktoratet för utredningar stör resursförvaltningen. Faktum är att OLAF:s roll är väsentligt olika i vart och ett av de två fallen. När det gäller utredningar skall varje fas i förfarandet dokumenteras, verifieras och registreras så att de rättsliga myndigheterna kan använda ärendet i sin bevisföring. När det gäller samordnings- och stödoperationer skall byrån kunna ge snabbt och effektivt stöd till nationella myndigheter utan att behöva följa strikta formella restriktioner. I dessa ärenden förefaller det inte alltid vara lämpligt att använda utredningsförfaranden. De belastar resurser som skulle kunna användas till utredningar och kan leda till överlappning med vissa av uppföljningsenheternas ansvarsområden.

15. Byrån kan endast göra administrativa utredningar. Den kan därför inte utföra handlingar som kräver polisiära befogenheter. Visserligen kan byrån till exempel kopiera dokument i ekonomiska aktörers lokaler men den kan inte söka igenom ägarnas

eller personalens bostäder även om där skulle kunna finnas viktiga bevis. Byrån kan inte heller få tillgång till en ekonomisk aktörs eller en privatpersons bankkonto, även om denne är anställd vid en gemenskapsinstitution. Det finns därför tydliga begränsningar när det gäller vilka utredningsåtgärder byrån kan vidta, vilka påverkar slutsatsernas räckvidd. Vidare kan utredningsfasens faktiska verkan begränsas om medlemsstaterna inte ger byrån det stöd den begär.

16. Byråns utredningar inleds i allmänhet till följd av upplysningar från tredje man. Det är angivelser som lämnats in av kommissionens avdelningar, andra EU-institutioner och myndigheter i medlemsstaterna liksom av medborgare och ekonomiska aktörer. När sådana upplysningar tas emot öppnas ett nytt ärende i byråns register ⁽¹⁾. Utredningsarbetet kan därefter delas upp i tre huvudfaser:

- a) Utvärderingsfasen som avslutas med en kortfattad rapport ⁽²⁾ där direktoratet för utredningar föreslår att en utredning inleds om de mottagna anklagelserna bedöms vara tillräckligt vederhäftiga ⁽³⁾. Utvärderingsrapporten läggs fram för yttrande för en styrelse bestående av representanter för de enheter som är knutna till byråns utredningar. Det är därefter byråns direktör som fattar beslut om huruvida en utredning skall inledas. Per den 30 september 2004 höll 194 ärenden på att utvärderas (se tabell 1).
- b) Utredningsfasen då ärendet förbereds. Principen är att samla in bevis både för och emot anklagelsen i enlighet med de förfaranden som anges i byråns handbok. När detta arbete är klart överlämnar utredarna sitt utkast till rapport till styrelsen som bedömer om ärendet skall överföras till rättsliga eller disciplinära instanser, ser till att ärendet följs upp för återbetalning eller bestämmer att det skall läggas ner. Det är direktören som fattar beslut på grundval av styrelsens yttrande. Per den 30 september 2004 pågick aktiv utredning av 475 ärenden.
- c) En tredje fas, som utförs utanför direktoratet för utredningar, ägnas eventuellt åt uppföljning av ärenden som överlämnats till rättsliga myndigheter och av ärenden där medel skall återbetalas. Många ärenden avslutas utan uppföljning. Per den 30 september 2004 pågick uppföljning av 649 ärenden.

(1) Ärendehanteringssystemet (*Case management system*, CMS).

(2) Typiska rubriker i utvärderingsrapporter är: 1 Bakgrund, 2 Anklagelse, 3 Uppgifternas tillförlitlighet, källa och sannolikhet, 4 OLAF:s befogenhet, 5 Planerat tillvägagångssätt, 6 Ekonomiska effekter och utsikter till återbetalning, 7 Prioriteringsnivå, 8 Förslag till arbetsplan, 9 Anslagna medel.

(3) När anklagelsen är så dåligt underbyggd att den inte ens behöver utvärderas läggs ärendet ned utan vidare åtgärder (*prima facie* non case).

Tabell 1

Antal ärenden per fas i slutet av september 2004

Sektorer \ Genomförandefas	Antal ärenden under utvärdering	Antal ärenden under utredning	Antal ärenden under uppföljning
Bekämpning av korruption	28	57	48
Direkta utgifter	33	42	78
Externt bistånd	53	81	84
Jordbruk	21	86	59
Strukturfonder	41	48	202
Tull	18	161	178
Totalt	194	475	649

Källa: OLAF:s ärendehanteringssystem, statistik per den 30 september 2004.

17. Sedan byrån införde ett ärendehanteringssystem (CSM) 2002 har registreringen av utredningar förbättrats⁽¹⁾. Även om det gjordes förbättringar under 2003 måste uppgifterna i systemet behandlas med stor försiktighet eftersom granskningen visade att behandlingen och uppdateringen av många ärenden ofta var försenad och att de redovisade ekonomiska uppgifterna varken var samstämmiga eller alltid kunde styrkas. Det har i själva verket hänt att utredningar redovisas som pågående fastän det inte längre förekommer någon som helst utredningsverksamhet och ärendet borde ha avslutats, med eller utan uppföljning. Det händer också att utredningar avslutas utan att det har gjorts några beräkningar av de aktuella beloppen. I några fall framkom det att utredarna hade skjutit upp avslutandet av utredningen för att själva kunna ta hand om uppföljningen trots att detta i princip inte är deras uppgift.

Tabell 2

Angivelser till byrån under perioden augusti 2003 till september 2004

Sektor	Genomsnittligt antal angivelser per månad	Andel av angivelserna per månad
Bekämpning av korruption	5	9 %
Direkta utgifter	8	15 %
Externt bistånd	12	23 %
Jordbruk	12	23 %
Strukturfonder	7	13 %
Tull	9	17 %
Totalt	53	100 %

Källa: OLAF:s ärendehanteringssystem, statistik per den 30 september 2004.

Fastställandet av prioriteringar för utredningsarbetet

18. Den policy som OLAF:s ledning tillämpar innebär en prioritering av interna utredningar och av utredningar som gäller direkta utgifter, särskilt för utvidgningen.

19. I realiteten har byrån tillräckliga resurser för att följa upp alla seriösa angivelser som tas emot, och frågan om att välja mellan olika möjliga utredningar uppkommer aldrig. Antalet angivelser per sektor redovisas i tabell 2.

Utvärderingsfasen

20. Generellt sett har byrån avsevärt minskat den tid som ägnas åt utvärdering genom att som standard tillämpa en tidsfrist på två veckor från den dag det utses en utvärderare. Även om andelen utvärderingar som pågick sedan mer än fyra månader minskade betydligt mellan oktober 2002 och september 2004, från 62 % till 35 %, uppgick alltså antalet till 68. För områden där dokumentationen som behövs till utvärderingsrapporten skall samlas in utanför gemenskapsinstitutionerna förefaller tidsfristen på två veckor vara för kort⁽²⁾. I de allra flesta av de undersökta utvärderingarna förefaller besluten att inleda en utredning vara

⁽¹⁾ Se punkterna 1.5 och 1.6 i revisionsrättens särskilda rapport nr 8/98 (EGT C 230, 22.7.1998).

⁽²⁾ Strukturfonderna utgör ett särskilt problem eftersom dokumentationen och de ekonomiska detaljuppgifterna inte är tillgängliga på vare sig gemenskapsnivå eller nationell nivå utan endast på regional nivå.

välgrundade i förhållande till de kriterier som antagits av byrån. Granskningen visade dock att vissa tillvägagångssätt (se *bilaga II*) skulle kunna förbättras. Sålunda

- a) var utredningarnas mål oklara i en tredjedel av de undersökta utvärderingarna,
- b) var ledningens övervakning bristfällig i en tredjedel av utredningarna,
- c) förekom det stora förseningar i hälften av de undersökta utvärderingarna utan att det gavs någon förklaring.

21. Trots att byrån i första hand skall inrikta sig på ekonomiskt bedrägeri har man i praktiken ofta prioriterat straffrättsliga aspekter. De potentiella ekonomiska konsekvenserna som skulle ha gjort det möjligt att fastställa riktlinjer för utredningsarbetet, till exempel beräkning av det förskingrade beloppet, har kommit i andra hand.

22. Även om det är ett faktum att OLAF:s utredningar till sin natur är sådana att alla aspekter av varje fas inte kan förutses är det trots detta viktigt att i stora drag försöka planera hur utredningarna skall organiseras och planeras för att utesluta risken för att resurserna förlösas. I sammanhanget skall nämnas att utvärderingsrapporterna ofta endast innehållit rudimentär planering utan att detta kompenseras genom mer detaljerade arbetsplaner i ett senare skede av utredningen. Det framkom också att vissa utvärderingar skulle ha blivit bättre om uppföljningsavdelningarna och åklagarenheten redan från början hade rådfrågats när det gällde utredningens mål, möjliga val och resursbehov. Om man hade rådfrågat direktorat C (analys och underrättelseverksamhet) skulle också utvärderarna i några ärenden bättre ha kunnat utnyttja de tillgängliga tekniska underrättelseverktygen (se *bilaga II*).

Utredningsfasen

23. Medan 51 % av utredningarna hade pågått sedan mer än tolv månader i oktober 2002 hade denna andel ökat till 62 % i september 2004, även om den genomsnittliga utredningstiden minskade i takt med att gamla UCLAF-ärenden avslutades. Liksom när det gäller utvärderingarna var det ofta den tid medlemsstaterna behövde för att överlämna den dokumentation byrån begärde som orsakade förseningar ⁽¹⁾ (se *bilaga II*). Förseningar orsakades också av att OLAF, i likhet med andra kommissionsavdelningar, tillämpar ett ofta byråkratiskt tillvägagångssätt när det gäller kommunikation vilket lett till långa stiltjeperioder som skulle ha kunnat undvikas om man hade besökt de berörda organen. Granskningen visade att några förseningar berodde på viss långsamhet från utredarnas sida trots att det i förordning (EG) nr 1073/1999 i artikel 6.5 krävs att byråns utredningar skall pågå "kontinuerligt".

⁽¹⁾ Att myndigheter i medlemsstaterna skall överlämna uppgifter anges uttryckligen i artikel 7 i förordning (EG) nr 1073/1999.

24. Byråns ledning utövade föga kontroll över hur länge utredningarna pågick. Man hade kunnat förvänta sig att det i de olika utredningsärendena ges förklaringar och motiveringar till förseningarna men så var inte fallet. Även om det ges viss information i de rapporter som byrån skall lämna till övervakningskommittén efter nio månaders utredning finns det därefter inga krav på att förseningar skall förklaras, oavsett hur långa de är, eller ens regelbundet rapporteras till styrelsen. I många ärenden saknas det förklaringar till förseningarna.

25. Utvärderingsrapporterna rangordnar i princip utredningarna efter hur brådskande de är. Det är inte klart vilken effekt denna rangordning har på det fortsatta arbetet. Det finns de facto inga kriterier för resurser som skall avsättas till en utredning eller tidsfrister för att avsluta arbetet beroende på hur brådskande ärendet är.

26. Registrering av utredarnas tidsanvändning är ett väsentligt förvaltningsinstrument för kontroll av hur utredningarna genomförs. Trots revisionsrättens tidigare rekommendation ⁽²⁾ har byrån ännu inte tillgång till ett sådant system. Det finns inte heller något allmänt instrument för analys av utredarnas arbetsbelastning vid direktorat B.

27. Byråns utredningar har skadats av att utredningsåtgärderna inte är kodifierade, vilket dock är nödvändigt både för utredarna och för dem som utreds ⁽³⁾, särskilt vid interna utredningar. Avsaknaden av kodifiering innebär en dubbel risk: dels att det under utredningen kan uppstå konflikter om förfaranden med de personer som utreds, dels att de rättsliga åtgärder som vidtas till följd av en utredning misslyckas eftersom man åsidosatt formaliteter som skall garantera tillämpning av principen om insyn och den kontradiktoriska principen ⁽⁴⁾.

28. Mer allmänt, och som för utvärderingarna, visade stickprovet av undersökta utredningar att det egentliga utredningsarbete som utfördes av OLAF ofta var ganska begränsat. Byrån använder endast undantagsvis sina befogenheter att undersöka på platsen, höra vittnen och förhöra misstänkta. Det är inom tullsektorn som man oftast har använt sig av dessa specifika utredningsåtgärder. Däremot begär byrån ganska ofta upplysningar från nationella utredningsmyndigheter, särskilt i Italien. När det gäller utredningar på området för utgifter med delad förvaltning begär byrån i allmänhet in de upplysningar den anser sig behöva.

⁽²⁾ Årsrapport för budgetåret 2000, punkt 7.49 (EGT C 359, 15.12.2001).

⁽³⁾ Bestämmelserna för utredningsförfaranden är spridda på olika texter och det vore lämpligt att dessa konsoliderades (förordning (EG) nr 1073/1999, förordning (Euratom, EG) nr 2185/96, förordning (EG, Euratom) nr 2988/95, interinstitutionella överenskommelser, samförståndsavtal med IDOC och tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska gemenskaperna).

⁽⁴⁾ I den andra rekommendationen i kommissionens utvärderingsrapport från oktober 2003 förordas att det utarbetas en korpus med förvaltningsbestämmelser där reglerna för utredningsåtgärder fastställs.

Dessa gås igenom och analyseras, vid behov på platsen ⁽¹⁾. Även för utredningar som gäller utgifter med direkt förvaltning, där byrån är huvudutredare, inskränker man sig ofta till att analysera dokumentation som hämtats från kommissionens förvaltningsavdelningar. Särskilt används rapporter från revisorer som utsetts inom ramen för finansieringsöverenskommelser. I dessa ärenden sammanställer och kommenterar byrån de dokument i ärendet som skall överföras till de rättsliga myndigheterna i medlemsstaterna men lägger inte till kompletterande bevisning utöver vad förvaltningsavdelningarna redan hade tillgång till. Sammanställningen av ärendet görs oftast med hjälp av åklagarenheten.

29. Även om byrån skall ha kapacitet att utarbeta avslutande utredningsrapporter inom ramen för rättsliga förfaranden är rapporterna vid delad förvaltning riktade till förvaltningsmyndigheter i medlemsstaterna (tullmyndigheter, utbetalningsställen etc.). Innehållet i rapporterna skall därför vara tydligt och slutsatserna relevanta, exakta och balanserade. I flera ärenden som undersöktes i stickprovet konstaterades att kvaliteten på slutrapporten var otillfredsställande. Den vanligaste bristen gällde kvantifiering av bedrägeriet trots att utredningarna oftast handlar om förskingring av medel.

Uppföljningsfasen

30. OLAF skiljer mellan fem typer av uppföljning:

- a) Ekonomisk uppföljning för att se till att belopp som förskingrats från gemenskapsbudgeten återbetalas.
- b) Administrativ uppföljning för att förbättra förfarandena för förvaltning av budgetinkomster och budgetutgifter.
- c) Rättslig uppföljning vars syfte är att hålla sig informerad om hur de straffrättsliga förfarandena utvecklas och de fall när institutionerna väcker enskild talan som målsägande.

⁽¹⁾ I bestämmelserna i artikel 7 i förordning (EG) nr 1073/1999 fastställs uttryckligen att upplysningar som är nödvändiga för OLAF:s utredningar skall överlämnas.

- d) Disciplinär uppföljning som innebär att man informerar sig om vilka åtgärder de berörda institutionerna tänker vidta till följd av byråns rekommendationer ⁽²⁾.
- e) Uppföljning i lagstiftningshänseende som syftar till att anpassa gemenskapslagstiftningen för att minska exponeringen när det gäller riskerna för bedrägeri.

31. Det har varit svårt att fastställa hur mycket tid som faktiskt ägnas åt uppföljning. De insamlade indikationerna visar dock att det inte är den viktigaste verksamheten vid de berörda enheterna. Mervärdet i byråns uppföljning visar sig i allmänhet ha varit svagt, särskilt när det gällde samordning eller stöd (se *bilaga II*). I fråga om den ekonomiska uppföljningen bör byråns roll begränsas till att beräkna de belopp som skall återkrävas. När dessa väl är kända är det utanordnarna vid de operativa generaldirektoraten och myndigheter i medlemsstaterna som skall utfärda betalningskrav och se till att dessa blir betalda på förfallodagen. Det är GD Budgets uppgift att se till att betalningskraven registreras så snart de har utfärdats och att övervaka att utbetalarna följer betalningsplanen för inbetalningar. Vid fall av försummelse från deras sida skall GD Budget kontakta byrån för utredningar och disciplinärenden (IDOC). OLAF:s medverkan utöver beräkningen av belopp som skall återbetalas överlappar alltså det arbete som utförs av utanordnarna.

32. Byråns uppföljning i det speciella fall som gäller förfarandet för ömsesidigt bistånd ⁽³⁾ på tull- och jordbruksområdet har inte varit systematisk. Byrån har inte fastställt normer för en kontinuerlig och konsekvent övervakning av sådana framsteg som konstateras inom ramen för förfarandena för ömsesidigt bistånd som begärs från medlemsstaterna, och resultaten av de vidtagna åtgärderna är svåröverskådliga.

Förfaranden för kvalitetskontroll

33. De svagheter som redovisas i ovanstående punkter väcker frågan om hur effektiva byråns system för kvalitetskontroll är.

OLAF:s handbok

34. I OLAF:s handbok beskrivs verksamheten vid var och en av dess avdelningar och de flesta gällande administrativa förfaranden. Endast ett litet avsnitt i handboken handlar om utredningsverksamheten med redovisningar av vilka arbetsmetoder som används, bland annat genom att hänvisa till faserna i ärendehanteringssystemet (CMS). Det har lagts oproportionerligt stor vikt vid operationernas rent juridiska aspekter på bekostnad av de praktiska aspekterna av utredningarnas organisation och

⁽²⁾ I bestämmelserna i artikel 9.4 i förordning (EG) nr 1073/1999 om byråns utredningar krävs att gemenskapens institutioner eller organ skall informera byrån om vilka disciplinära åtgärder som vidtas till följd av byråns rekommendationer.

⁽³⁾ Rådets förordning (EG) nr 515/97 av den 13 mars 1997 (EGT L 82, 22.3.1997, s. 1).

genomförande samt på vad som förväntas av olika berörda parter, särskilt myndigheter i medlemsstaterna och framför allt byråns ledning. Särskilt styrelsens roll, som är en nyckelfaktor i handläggningen av utredningar, bör förklaras tydligare.

Övervakning av handläggningen av utredningar

35. OLAF har ärvt UCLAF:s organisationskultur där utredarna genomförde de flesta av sina utredningar på egen hand, utan egentlig övervakning. Även om det krävs sekretess för att undvika påtryckningar som kan skada utredningsarbetet är det icke desto mindre väsentligt att ledningen för ett utredningskontor övervakar arbetet för att kontrollera inte endast att utredaren inte avviker från sina mål utan att han också utför sina uppgifter skyndsamt. Så har inte alltid varit fallet. Sådan övervakning är dessutom oumbärlig för att garantera en god resursanvändning.

36. Även om ärendehanteringssystemet (CMS) och upprättandet av ett register nu har bringat den ordning som saknades i utredningsärendenas registrering, fysiska lokalisering och struktur, återstår det att omvandla detta system till ett verkligt förvaltningsverktyg som gör det möjligt för de ansvariga för utredningsdirektoratet att ha bättre kännedom om läget i de utredningar som de ansvarar för, förbereda de åtgärder som skall vidtas och se till att dessa utförs inom de angivna tidsfristerna. I samma syfte bör de månatliga lägesrapporter som nu används på försök vid några enheter – inte enbart för att övervaka utredarnas arbetsbelastning utan också de faktiska ekonomiska resultaten av avslutade utredningar – införas vid samtliga enheter vid direktoratet för utredningar.

37. Man har fortfarande dålig kontroll över frågan om utredningarnas resultat. Bara för att en uppföljning har inletts är det inte säkert att denna kommer att leda till konkreta resultat ⁽¹⁾ (betalningskrav eller straffpåföljd eller disciplinär åtgärd). Med andra ord: inledande av en uppföljning är inte en relevant resultatindikator. Att ärenden överlämnats till rättsliga myndigheter är inte heller signifikativt. Detta beror på att de nationella myndigheterna kan bedöma den bevisning som byrån lägger fram som otillräcklig, samtidigt som de händelser som utgör lagöverträdelsen kan ha preskriberats. När det gäller interna utredningar, när byrån har lyckats samla in bevisning för att överträdelser har begåtts av anställda vid gemenskapsinstitutionerna, har det ofta varit mycket svårt att få de rättsliga myndigheterna i de länder där institutionerna är placerade eller där överträdelserna har begåtts ⁽²⁾ att ta upp ärendena, antingen för att myndigheterna saknar tydliga förfaranden för att föra över dessa fall till

sin egen lagstiftning eller för att de inte ger ärendet den prioritet som byrån skulle önska ⁽³⁾. I Bryssel och Luxemburg, som är institutionernas huvudsakliga arbetsorter, är det lämpligt att byrån tillsammans med berörda rättsliga myndigheter ånyo klargör hur man praktiskt skall gå till väga för att överlämnade ärenden inte längre skall försvinna ur sikte. Vidare följer inte alltid de berörda institutionerna och organen byråns rekommendationer i disciplinärenden.

Internrevision

38. Enheten för internrevision består av två tillfälligt anställda och är direkt underställd byråns direktör. Dess viktigaste uppgift är att hålla direktören informerad om effektiviteten i förfarandena för intern kontroll. Sedan den inrättades 2001 har den främst ägnat sig åt byråns administrativa förvaltning och den icke utredningsrelaterade verksamheten. Dess hjälp har också efterfrågats för att utföra olika uppgifter till stöd för ledningen och för att förstärka den arbetsgrupp som bildades i juli 2003 för att behandla ärendena i Eurostat-affären.

39. Internrevisionsenheten har inte lagt fram någon rapport om utredningsverksamheten. Man har framför allt inte bedömt hur ärendehanteringssystemet fungerar eller resultatindikatorernas tillförlitlighet och relevans. I slutet av 2004 hade internrevisionsenheten, trots sina egna riskanalyser, ännu inte lämnat något riktigt bidrag till förbättringen av systemen för handläggning av utredningsarbetet.

OLAF:s styrelse

40. En styrelse med direktören för utredningar som ordförande och bestående av de flesta enhetschefer som direkt eller indirekt ansvarar för utredningar tillsattes 2002. Styrelsen samlas en gång i veckan för att gå igenom de rapporter som lämnas in efter varje utredningsfas (utvärdering, avslutning, avslutning av uppföljning). Den inrättades för att uppfylla två stora målsättningar:

- a) Förbättra rapporternas kvalitet genom att utnyttja de samlade erfarenheterna från olika avdelningar.
- b) Se till att de beslut som de olika utredningsteamerna lägger fram för byråns direktör är enhetliga.

⁽¹⁾ Se domen från Europeiska gemenskapernas domstol av den 10 juli 2003, mål kommissionen mot EIB, punkt 164.

⁽²⁾ Särskilt Belgien och Luxemburg.

⁽³⁾ Se i detta sammanhang byråns analys i punkt 1.3.2 i sin kompletterande utvärderingsrapport (SEK(2004) 1370, 26.10.2004).

41. Medan denna förändring tveklöst förbättrat hanteringen av ärenden är dess framgångar som medel för att få kontroll över handläggningen av utredningar blandade, särskilt på grund av den begränsade tid styrelsens ledamöter har till sitt förfogande för att gå igenom alla ärenden. Trots styrelsens ingripande har det därför inletts utredningar som baserats på otillräckliga utvärderingar, förseningar i genomförandet har inte följts upp utöver en anmälan till övervakningskommittén och utredningar har överlämnats till uppföljningsenheterna innan vissa sökningar efter bevis ännu inte avslutats.

Verksamhetsrapporter

42. Bedrägeribekämpning är föremål för olika rapporter som alla bidrar till OLAF:s externa övervakning eftersom de är ställda till rådet och Europaparlamentet. Byrån lägger varje år fram en verksamhetsrapport, kommissionen lägger fram en årlig rapport om genomförandet av sin politik för skydd av gemenskapernas ekonomiska intressen, OLAF:s övervakningskommitté upprättar en årsrapport och i artikel 15 i förordning (EG) nr 1073/1999 krävs att byråns verksamhet skall utvärderas efter tre år.

43. Presentationen av byråns verksamhetsrapporter har förbättrats med åren. Rapporteringen har blivit tydligare sedan den baseras på statistik från ärendehanteringssystemet och det i större utsträckning är fallstudier än juridiska frågor eller utredningspolicy som analyseras. Statistikens tillförlitlighet bör förbättras ytterligare genom att registreringen av operationer blir noggrannare och ärendena uppdateras snabbare. Också de senaste rapporterna kan förbättras genom att verksamheten där analyseras utifrån volym snarare än utifrån uppnådda resultat. I detta sammanhang anger bestämmelserna i artikel 12.3 andra stycket i förordning (EG) nr 1073/1999 att direktören skall "rapportera (...) om resultaten av de utredningar som görs av byrån". När det gäller betalningskrav är uppgifterna otillförlitliga eftersom uppgifterna från medlemsstaterna varken är enhetliga eller styrkta ⁽¹⁾. När det gäller rättsliga följder är det inte möjligt att på den tid som står till förfogande bedöma hur effektivt byråns arbete är eftersom antalet disciplinärenden som gäller interna utredningar fortfarande är mycket litet. För att redovisa sin verksamhet på ett sätt som är både transparent och relevant bör byrån definiera och regelbundet uppdatera indikatorer som inte endast gäller verksamhetens volym utan också resultaten (framgång eller misslyckande) av dess utredningar ⁽²⁾ (se punkt 39), inklusive de utredningar som

genomförs tillsammans med myndigheter i medlemsstater. Det är fortfarande svårt att fastställa utredningarnas faktiska resultat.

BIDRAGEN FRÅN OLAF:s AVDELNINGAR TILL UTREDNINGSSARBETET

Inledning

44. Syftet med denna andra del är att bedöma hur effektivt byråns avdelningar bidrar till utredningsarbetet. I detta sammanhang finns det anledning att påminna om att kommissionens ordförande i november 2003 talade om att fokusera OLAF:s verksamhet på utredningsarbetet ⁽³⁾.

Underrättelseverksamhet, operativ strategi, informationsservice

45. Direktorat C består av tre enheter (se bilaga I). Den första handlägger strategiska frågor om bedrägeribekämpning, analyserar långsiktiga tendenser och risker samt hanterar databaser över oegentligheter som rapporteras av medlemsstaterna. Den andra enheten ansvarar för informationsteknik och för registret. Det är denna enhet som har installerat och underhåller ärendehanteringssystemet (CMS) (se punkt 17). Den tredje enheten ger genom verktyg i form av teknik och mjukvaror stöd till de utredningar som genomförs av anställda vid direktoratet för utredningar. Den kan även ge operativt stöd ⁽⁴⁾ till utredningsavdelningar i medlemsstaterna.

46. Enheten för strategisk analys borde göra det möjligt för byrån att inleda vissa utredningar, inte längre enbart till följd av angivelser utan på grundval av målinriktade riskanalyser som genomförs av byrån själv och eventuellt i samarbete med dess kollegor i medlemsstaterna. Trots att denna enhet har funnits i två år har dess ingripanden hittills inte haft någon direkt inverkan på utredningsverksamheten ⁽⁵⁾.

47. Bland de vägar som kan leda till att en ny utredning inleds har enheten undersökt sådana upplysningar som lämnas av medlemsstaterna i enlighet med förordningarna (EEG) nr 595/91 ⁽⁶⁾ och (EG) nr 1681/94 om oegentligheter som konstaterats på jordbruksområdet och inom strukturfonderna. Enheten kom fram till att uppgifterna i allmänhet inte höll tillräckligt hög kvalitet för att kunna utnyttjas.

⁽³⁾ Uttalande av ordförande Prodi inför Europaparlamentets budgetkontrollskott den 18 november 2003.

⁽⁴⁾ Stöd som ges genom förvaltningen av systemen för registrering och vidarebefordran av bedrägerier som upptäckts av medlemsstaterna (AFIS-systemet *Anti Fraud Information System*, *ECR Electronic Communications Registry* etc.).

⁽⁵⁾ Den femte verksamhetsrapporten från byrån för bedrägeribekämpning (juli 2003–juni 2004) punkt 3.1.1.

⁽⁶⁾ Se särskild rapport nr 3/2004 av den 10 juni 2004 (EGT C 269, 4.11.2004).

⁽¹⁾ I sin årsrapport för budgetåret 2000 påpekade revisionsrätten (punkt 7.49) att det saknades ett heltäckande system för redovisning av resultat av enskilda utredningar och av belopp som återbetalas.

⁽²⁾ I detta avseende finns det anledning att skilja mellan rekommendationerna i utredningsrapporterna och de rättsliga eller disciplinära följder som dessa faktiskt resulterar i. Man bör på samma sätt skilja mellan utställda betalningskrav och medel som slutligen återbetalas.

48. För de strategiska analyserna har enheten svårt att få tillgång till olika databaser inom institutionerna. Detta beror i själva verket på att institutionernas enheter säger sig vara bekymrade över hur byrån skulle kunna utnyttja en allmän tillgång till databaser som omfattas av bestämmelserna om skydd för personuppgifter (förordning (EG) nr 45/2001). Det har inte förekommit någon fördjupad diskussion med övervakningskommittén i denna känsliga fråga trots att den är avgörande för att byrån skall kunna arbeta på ett mer systematiskt och offensivt sätt när det gäller att inleda interna utredningar.

49. Det förefaller som om utredningsavdelningarna på senare tid allt oftare begär stöd när det gäller underrättelseanalys, särskilt tillgång till databaser. Vid mitten av 2004 gällde interventionerna från enheten för underrättelseanalys oftast jordbruks- och tullområdena som inte tillhör de prioriterade utredningsområden som fastställts av direktören.

50. Inom ramen för vad byrån kallar sin serviceplattform ägnar enheten för underrättelseanalys en betydande del av sina resurser åt stöd till medlemsstaterna på tull- och jordbruksområdena. Det vore bättre om följande två verksamheter placerades inom andra kommissionsavdelningar:

- a) Driften av informationssystemet för bedrägeribekämpning (AFIS) som gör det möjligt för medlemsstaterna, liksom för OLAF, att ta emot och vidarebefordra information om bedrägerier ⁽¹⁾.
- b) Förvaltningen av program som finansieras genom Europeiska unionens allmänna budget för att förbättra utrustningen vid medlemsstaternas tullmyndigheter.

Policy, lagstiftning och yttranden i juridiska frågor

51. I direktorat A ingår sex enheter (se bilaga I). Tre av enheterna ägnar sig åt uppföljningsverksamhet (se punkterna 30–32) och stöd till utredarna i frågor om sektorslagstiftning. Även om dessa tre enheters exakta roller varierar beroende på vilken sektor som handläggs har de två funktioner, en som är knuten till utredningarna och en annan som är ett stöd för kommissionens operativa generaldirektorat inom ramen för policyn för skydd av ekonomiska intressen.

52. I fråga om utredningar analyserar dessa tre enheter sektorslagstiftningen. Vidare handlägger de uppföljningen av sådana oegentligheter som medlemsstaterna anmält till kommissionen. De yttranden som dessa enheter avger i juridiska och ekonomiska frågor, särskilt under utvärderingsfasen, har bidragit till att förbättra utredningarnas kvalitet, särskilt på områdena för direkta utgifter och externa åtgärder.

⁽¹⁾ Enhet C.2 deltar i den tekniska förvaltningen av AFIS-systemet till vilket byrån borde ha tillgång även om det förvaltades av en annan avdelning inom kommissionen.

53. När det gäller stöd till kommissionens operativa generaldirektorat deltar enheterna i granskningen av lagtexterna för att se till att de är "vattentäta" från bedrägerisynpunkt. Deras roll är att föreslå förebyggande bestämmelser genom att utnyttja erfarenheterna från byråns utredningar.

54. I punkt 53 i sin särskilda rapport om återvinning av felaktiga utbetalningar inom den gemensamma jordbrukspolitik (2) var revisionsrättens slutsats att OLAF:s roll när det gäller uppföljningen av oegentligheter som anmälts av medlemsstaterna fortfarande är oklar på grund av den otydliga ansvarsfördelningen mellan GD Jordbruk och byrån vilket gjorde bestämmelserna om återvinning av belopp som på felaktiga grunder belastats gemenskapsbudgeten mindre effektiva. Även om revisionsrättens granskning endast i liten utsträckning behandlade uppföljningen av anmälda oegentligheter när det gäller tullar och strukturfonder väcks där samma frågor om ansvarsfördelningen. Generellt sätt innebär uppföljningsoperationerna att resurser avleds från byrån på ett sätt som är till fördel för kommissionens operativa generaldirektorat och till nackdel för byråns utredningsarbete.

55. Av de tre övriga enheterna i direktorat A avsätts omkring en tredjedel av resurserna vid enheten för rättsliga frågor (12 anställda) till allmänna rättsliga yttranden (ej sektorspecifika) som lämnas till direktoratet för utredningar. Detta är en nyttig funktion eftersom den kompletterar de sektorspecifika yttranden som lämnas av uppföljningsenheterna. Det är dock mindre uppenbart att denna enhets övriga arbete, och särskilt det som gäller strategin för skydd av ekonomiska intressen, överensstämmer med byråns huvuduppgift och att det är byrån som är bäst skickad att hantera dessa frågor. Detsamma gäller för de två andra enheterna (skydd av euron och stöd till rådgivande kommittéer i frågor om skydd av ekonomiska intressen).

Enheter som är direkt underställda byråns direktör

56. Förutom internrevisionsenheten är fyra enheter direkt underställda byråns direktör (se bilaga I).

Åklagarenheten

57. Även om den är underställd byråns direktör skall denna enhet fylla två funktioner som är starkt knutna till utredningsarbetet, nämligen

- a) stödja utredningar i frågor som gäller särdrag i medlemsstaternas rättsliga system,
- b) se till att överföringen av byråns ärenden till åklagare i det berörda landet går smidigt när fall överförs till nationella rättsliga myndigheter.

⁽²⁾ Se särskild rapport nr 3/2004.

58. Åklagarenheten har varit föga delaktig i utvärderings- och utredningsarbetet. Att den ofta ingripit sent har inneburit att den tillgängliga kompetensen inte alltid har kunnat utnyttjas vilket har påverkat kvaliteten på några utredningsrapporter. På området direkta utgifter är sedan andra halvåret 2003 åklagarna knutna till utredarnas arbete från det att utredningen inleds. Om detta tillvägagångssätt infördes på alla områden där byrån kan ingripa skulle det underlätta bedömningen av huruvida tillgängliga bevis är tillräckliga eller vilken kompletterande bevisning som behövs för att utredningen skall kunna avslutas med goda förutsättningar till framgång när ärendet överlämnas till disciplinära eller rättsliga myndigheter.

Enheten för utbildning och stöd till kandidatländer

59. Inom ramen för utvidgningen av gemenskapen fick en specialenhet i uppdrag att genomföra ett program på 15 miljoner euro som finansierades genom Phare-programmet. Denna verksamhet skall i princip fortsätta fram till 2006. Enheten fick 2004 i uppdrag att driva ett annat stödprogram för de nya medlemsstaterna (Hercules-programmet på 11,7 miljoner euro). Liksom när det gäller bekämpningen av penningförfalskning är det inte byråns uppgift att förvalta utgiftsprogram.

60. Enheten ansvarar i princip även för fortbildningen inom byrån. Det förefaller dock som om denna verksamhet har försummats. Enhetens uppdrag bör därför ses över.

Enheten för budget och personal

61. Storleken på denna enhet, och OLAF:s administrativa utgifter i allmänhet, är mindre än vad de skulle ha varit om byrån i administrativt avseende inte varit knuten till kommissionen. OLAF gör på detta sätt stora besparingar genom att man kan utnyttja ett stort antal tjänster från generaldirektoratet för personal och administration utan att utredningsarbetets oberoende blir lidande.

Personalresurser

62. Den kraftiga ökning av antalet tjänster som skett sedan 1999 återspeglar budgetmyndighetens önskan att förstärka byråns utredningsfunktion. Antalet nya tjänster stöder sig dock inte på någon studie av vilka behoven är utifrån den strategi byrån har antagit och dess arbetsbörda.

63. En stor del av ökningen av personalstyrkan har skett i form av tillfälliga tjänster. Antalet tillfälliga tjänster i kategorierna A och B ökade sålunda från 12 tjänster 1999 till 127 tjänster 2001. I tjänsteförteckningen för 2004 utgör dessa tjänster 55 % av det totala antalet tjänstemän i kategorierna A och B. Det stora antalet tillfälliga tjänster härstammar från budgetförfarandet för budgetåret 2001 då målet var att ersätta tjänstemän som arbetat med utredningar inom UCLAF⁽¹⁾. När nu detta mål har nåtts innebär situationen mer problem än fördelar:

- a) Eftersom många utredare rekryterades från kontrollenheter i medlemsstaterna var en stor andel av dem tvungna att sätta sig in i den rättsliga och institutionella ram och de genomförandeförfaranden som är specifika för gemenskapsbudgeten. Detta var desto svårare eftersom byrån inte arbetar som Generaldirektoraten för handel och konkurrens⁽²⁾, utan endast ger en begränsad inledande utbildning till de utredare man rekryterar.
- b) För flertalet av de nu gällande kontrakten på tillfälliga tjänster avslutas den andra och sista treårsperioden mellan 2007 och 2009⁽³⁾. Eftersom de anställda som berörs då måste lämna byrån är risken stor för att man under en kort tidsperiod förlorar all samlad erfarenhet och inhämtat kunnande.

64. På grund av det komplexa gemenskapssammanhanget måste utredarna visa prov på mångsidighet och god anpassningsförmåga. Denna kombination av egenskaper är inte enkel att finna vilket är ett tungt skäl för att i framtiden ge högre prioritet åt stabilitet i rekryteringen och åt utbildningsprogram. Det finns därför anledning att se över tjänsteförteckningen för att kunna erbjuda utredarna mindre osäkra anställningsförhållanden och reella karriärmöjligheter. Detta kan genomföras successivt genom att tjänster omvandlas i kommande budgetförfaranden.

65. Samtidigt bör de förvaltningar som är mest utsatta för problematiken med bedrägeri och skydd av gemenskapens ekonomiska intressen uppmanas att ställa fler utstationerade nationella experter till förfogande för byråns analysenhet (underrättelseverksamhet). Särskilda insatser i denna riktning kan göras gentemot de avdelningar i medlemsstaterna som skall samarbeta med byrån.

(1) Antalet fasta tjänster i kategorierna A och B ökade för övrigt från 107 tjänster 1999 till 143 tjänster 2000 för att sedan minska till 109 tjänster 2001.

(2) Dessa generaldirektorat vid kommissionen anlitar i stor utsträckning mycket högt kvalificerade utredningsteam.

(3) Redan i den särskilda rapporten nr 8/98 påpekade revisionsrätten att den höga andelen tillfälligt anställda ledde till brist på kontinuitet i organisationen.

ÖVERVAKNINGSKOMMITTÉN

66. Övervakningskommittén inrättades genom OLAF:s grundrättsakter ⁽¹⁾. "[Kommittén] skall genom regelbunden kontroll av utredningsarbetet stödja byråns oberoende" ⁽²⁾. Den skall också på begäran av byråns direktör eller på eget initiativ "avge yttranden om byråns verksamhet till direktören, dock utan att störa pågående utredningar" ⁽³⁾. I praktiken har kommittén med hänvisning till skäl 10 i förordning (EG) nr 1073/1999 i stor utsträckning koncentrerat sig på en bestämmelse i den egna arbetsordningen på grundval av vilken den preciserar att den skall se till att byrån respekterar de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, särskilt när det gäller interna utredningar ⁽³⁾.

67. Utövandet av övervakningskommitténs mandat är känsligt i många avseenden. Kommittén skall garantera både byråns oberoende och rättigheterna för dem som är föremål för utredning. Lagstiftningen ger den ingen beslutsmyndighet för att kunna göra detta. Genom att endast uttala sig om principiella frågor utformar den en doktrin som inte har någon direkt inverkan på utredningarna. Eftersom den slutligen inte kan ingripa direkt under en utredning kan den inte på något sätt övervaka att utredningsåtgärderna är lagliga medan de genomförs.

68. När det gäller kontrollen av förfarandet för utredningar visar flera nyligen inträffade fall att det förekommer överlappningar mellan övervakningskommitténs och Europeiska ombudsmannens ingripanden. Sålunda diskuterade kommittén mellan september 2003 och maj 2004 vid sju av sina sammanträden ombudsmannens ingripanden i samband med byråns enskilda utredningar. Vidare behandlar inte kommittén klagomål som personer som utreds lämnar till byråns direktör, som fortfarande själv avgör vilken uppföljning han bedömer vara lämplig.

69. Samtidigt som kommittén inte skall lägga sig i byråns förvaltning, det vill säga den skall inte ingripa vare sig i de delar av byråns verksamhet som ligger utanför utredningarna eller i hur utredningarna genomförs, skall den dock

- a) underrättas om ej avslutade utredningar inom nio månader från det att de påbörjades; i praktiken leder denna information till kommittén oftast inte till några konkreta effekter,

- b) varje år i detalj undersöka byråns förslag till budget ⁽⁴⁾ trots att budgeten också omfattar annan verksamhet än utredningar; denna undersökning är i stor utsträckning en formalitet eftersom kommittén, som inte är en del av budgetmyndigheten, saknar ansvar på området,
- c) har kommittén begärt att på förhand informeras om fall som överförs till nationella rättsliga myndigheter ⁽⁵⁾; men eftersom överlämnandet till rättsliga myndigheter ofta är en fas av utredningen som genomförs med stöd av dessa myndigheter och en handling som byråns direktör utför självständigt skulle en förhandsunderrättelse till kommittén kunna vara en källa till inblandning,
- d) begär kommittén i sina interna bestämmelser att byråns direktör ger den rättigheter utöver vad som anges i grundrättsakterna (information om klagomål som lämnats till direktören ⁽⁶⁾, information om byråns lagstiftningsinitiativ på området bedrägeribekämpning och skydd för gemenskapens ekonomiska intressen ⁽⁷⁾, tillgång till OLAF:s samtliga handlingar och ärenden ⁽⁸⁾, egna budgetmedel ⁽⁹⁾, tillsättande av personal till sekretariatet ⁽¹⁰⁾, beslut om var sekretariatet skall ha sitt säte ⁽¹¹⁾ etc.).

70. Sedan byråns direktör utsågs har hans oberoende aldrig varit utsatt för något egentligt hot ⁽¹²⁾. Kommittén har i praktiken koncentrerat sin uppmärksamhet på frågor som rör byråns respekt för de mänskliga rättigheterna i samband med interna utredningar och har beklagat att det saknas en förfarandekod som skulle ge en fast ram för utredningsåtgärderna. Att kommitténs uppmärksamhet har koncentrerats på interna utredningar och mänskliga rättigheter har påverkat relationerna mellan byråns ledning och kommittén.

71. Enligt den policy byrån antagit har övervakningskommittén prioriterat det straffrättsliga målet i interna utredningar på bekostnad av externa utredningar trots att bedrägeribekämpning som gäller gemenskapens ekonomiska intressen sträcker sig långt utanför institutionerna och att många bedrägerier begås utan

⁽¹⁾ Artikel 4 i rådets beslut 1999/352/EG, EKG, Euratom.

⁽²⁾ Artikel 11.1 i förordning (EG) nr 1073/1999.

⁽³⁾ Interna bestämmelser av den 17 november 1999, artikel 2 (EGT L 41, 15.2.2000).

⁽⁴⁾ I enlighet med artikel 6.2 i kommissionens beslut 1999/352/EG, EKG, Euratom skall direktören samråda med kommittén, det krävs inget formellt yttrande.

⁽⁵⁾ I förordning (EG) nr 1073/1999 anges att byråns direktör skall informera om fall som överförs till rättsliga myndigheter utan att det preciseras när detta skall ske, medan kommitténs interna bestämmelser (artikel 22.5) anger principen om förhandsunderrättelse.

⁽⁶⁾ Artikel 22.6.

⁽⁷⁾ Artikel 22.7.

⁽⁸⁾ Artikel 3 b.

⁽⁹⁾ Artikel 4.5, artikel 19.7 och artikel 25.

⁽¹⁰⁾ Artikel 19.1 och 19.2.

⁽¹¹⁾ Artikel 19.4.

⁽¹²⁾ Till och med när Eurostataffären var som besvärligast 2003 såg kommissionen till att inte blanda sig i hur utredningarna genomfördes.

någon som helst medhjälp från anställda vid institutionerna eller organ som är knutna till dem. I artikel 7.1 och 7.3 i förordning (EG) nr 1073/1999 sägs att "institutioner, organ och byråer skall utan dröjsmål till byrån överlämna alla uppgifter som kan ha samband med eventuella fall av bedrägeri [eller] korruption" och att "[medlemsstaterna,] i den mån den nationella lagstiftningen tillåter detta, (...) till byrån [skall] överlämna alla (...) relevanta handlingar och uppgifter (...) som rör bekämpningen av bedrägerier (...) och annan olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapernas ekonomiska intressen". Övervakningskommittén har dock aldrig undersökt hur organen eller medlemsstaterna fullgör detta åtagande trots att det är grundläggande för byråns utredningsverksamhet ⁽¹⁾.

72. För att kommittén med kännedom om alla fakta skall kunna diskutera frågor som rör genomförandet av utredningar undersöker kommitténs sekretariat avslutade utredningsärenden som valts ut enligt kriterier som fastställt tillsammans med ordföranden. Antalet nyligen undersökta ärenden var 17 ⁽²⁾ under 2003 och 7 under det första halvåret 2004. Undersökningarna dokumenteras i utförliga utvärderingsrapporter som ofta ger relevanta rekommendationer eller behandlar viktiga principiella frågor. Dessa rapporter överlämnas inte till byrån. En mer öppen attityd skulle inte endast vara till nytta för relationerna mellan avdelningarna utan även göra det möjligt att ta tillvara de bästa arbetsmetoderna vilket skulle förstärka utredningsarbetet.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

73. Byrån genomförde i november 2003 en omfattande omorganisation. Vid granskningen framkom att man i början av 2004 fortfarande var upptagen med att reda ut det tunga arv som lämnats av företrädaren UCLAF och att de nya åtgärderna just började ge effekt (se punkt 10).

Utredningarnas effektivitet och ändamålsenlighet

74. Byråns utredningspolicy är fortfarande oklar när det gäller frågan om att agera på eget initiativ, hur man prioriterar, formerna för samarbete med myndigheter i medlemsstaterna och kontrollen av tidsfrister. På samma sätt är riktlinjerna för vilka resultat som skall uppnås fortfarande vaga eftersom det kan inträffa att ekonomiska eller disciplinära aspekter försummas till förmån för rättsliga förfaranden vars utgång ofta är osäker och ligger långt fram i tiden (se punkterna 19, 20 och 25).

När riktlinjerna för byråns utredningar har fastställts med avseende på vilka resultat som skall uppnås i stället för enbart vilka områden åtgärderna skall koncentreras på, skulle införandet av resultatindikatorer (i stället för endast verksamhetsindikatorer) göra det möjligt att bedöma hur välgrundade byråns val är.

75. De bestämmelser för beslutsfattande som reglerar de olika faserna av utredningarna har blivit öppnare (se punkt 16). Detta beror till stor del på verkställande kommitténs ingripande och införandet av standardiserade rapporter (se punkt 41).

76. Att stöd- och samordningsverksamhet likställs med utredningsarbetet gör det svårt att ha kontroll över resurserna och leder till tidskrävande användning av ärendehanteringssystemet (CMS) trots att byrån, när det gäller samordning och stöd, inte är skyldig att själv samla in och ta fram bevisning (se punkterna 13 och 14).

Det finns anledning att ompröva byråns organisation när det gäller stöd- och samordningsverksamheterna och att utreda om man inte bör inrätta en särskild enhet för denna verksamhet inom serviceplattformen.

77. När det gäller förberedelsearbetet (utvärderingar) är analyserna fortfarande rudimentära. Stödenheternas (åklagare, uppföljning och underrättelseanalys) deltagande när det gäller att för varje utredning definiera mål och utarbeta strategier har varit begränsat. Styrelsen har inte tillräckligt insisterat på behovet av att tydligt formulera mål för utredningarna och ange förväntade resultat (se punkterna 20 och 22).

Fortfarande återstår att bättre motivera vissa utredningsåtgärder, förtydliga de mål utredarna skall arbeta mot i varje ärende och insistera på arbetsplaner till stöd för de beslut som föreslås. När det gäller styrelsen bör man överväga att samla de tjänstemän som arbetar med liknande ärenden i mindre grupper ⁽³⁾. Genom att underlätta deltagarnas arbete för att sätta sig in i ärendena skulle ett sådant arbetssätt underlätta en mer djupgående analys av förslag till beslut. Det skulle också göra det möjligt att införa en samlad uppföljning av alla pågående ärenden och ett system för prioritering. Vid behov skulle styrelsens samtliga grupper kunna samlas för att behandla principiella frågor av intresse för alla avdelningar.

⁽¹⁾ Se även bestämmelserna i artikel 9 i förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 som ålägger medlemsstaterna att inom ramen för skyddet av ekonomiska intressen ge kommissionen allt nödvändigt bistånd.

⁽²⁾ Varav 14 interna utredningar.

⁽³⁾ Till exempel inkomster och utgifter med delad förvaltning, utgifter med direkt förvaltning, interna utredningar etc.

78. Den övervakning byråns ledning har haft av utredningarna har i allmänhet visat sig vara otillräcklig (se punkterna 28, 35 och 36). Man har inte haft kontroll över utredningarnas längd (se punkt 24).

Enhetscheferna måste se till att prioriteringar respekteras och att utredarnas faktiska arbetsbörda både är känd och kontrolleras. Under utredningen måste sökandet efter bevis gå före en ren insamling av redan tillgänglig information. Byrån måste i detta avseende bättre använda de medel den har till sitt förfogande (hörande av vittnen, besök på platsen för att samla in bevis, operativa analyser etc.).

79. Det saknas system både för att mäta utredarnas faktiska arbetsbörda och den tid de lägger ned på utredningarna (se punkt 26).

Tillsammans med en arbetsplan med beräkningar av tidsåtgången för utredningarna skulle ett system för tidsregistrering kunna bli en av hörnstenarna för att bättre anpassa arbetsbördan till de resurser som finns tillgängliga vid de olika avdelningarna inom direktoratet för utredningar och göra det möjligt att undvika förseningar.

80. Att de utredningar som pågått längre än nio månader automatiskt skall tas upp av övervakningskommittén har inte haft några påtagliga effekter (se punkt 24).

Med hänsyn till de preskriptionstider som anges i nationell lagstiftning (straffrättslig) och gemenskapslagstiftning (till exempel artikel 3 i förordning (EG, Euratom) nr 2988/95) förefaller införandet av en maximitid för hur länge utredningarna kan pågå leda till ökad effektivitet.

81. Det är fortfarande svårt att fastställa vad utredningarna ger för resultat. När det gäller interna utredningar har det gjorts få framsteg sedan 1998 i fråga om tillämpningen av påföljder. Rättsliga och disciplinära vägar har på det hela taget visat sig vara ineffektiva (se punkt 37).

82. Byråns ekonomiska uppföljning tar resurser i anspråk (se punkterna 31 och 54). Den rättsliga uppföljningen tillför föga reellt värde till de inlämnade slutsatserna (se punkt 43).

Den ekonomiska uppföljningen bör inte överlåtas till byrån. Det är utanordnare vid kommissionen och i medlemsstaterna som skall organisera återbetalningen av belopp som fastställts efter avslutad utredning. Utanordnare och medlemsstater bör utan dröjsmål informera OLAF när återbetalningar görs eller när konstaterade fordringar skrivs av. Den rättsliga uppföljningen bör begränsas till enbart fall där den utanordnare som beviljade den ursprungliga utgiften efter en straffrättslig process skall inleda ett civilt återbetalningsförfarande. Ansvar för uppföljning i lagstiftningshänseende bör fortfarande ligga hos de operativa generaldirektoraten och baseras på sammanfattningar som byrån gör för deras räkning.

83. Kontrollen av pågående utredningsåtgärder är inte säkerställd på ett oberoende sätt ⁽¹⁾. Kodifieringen av förfarandeåtgärderna i anslutning till utredningar är fortfarande otillräcklig (se punkt 27).

Kodifieringen av förfaranden skall garantera att utredningsåtgärderna är förutsägbara, att tidsramarna för utfrågningar är tillförlitliga, att förswarets rättigheter är garanterade i varje viktigt skede av utredningen och att förswarets tillgång till akten är säkerställd. Kodifieringen skall också stödja iakttagandet av principen om sekretess med avseende på utredningsarbetet och ange vägar för kontroll av pågående utredningsåtgärders laglighet. En sådan kodifiering bör ha rättskraft, offentliggöras och göra det möjligt att på ett sätt som medger insyn tillämpa de grundläggande principerna för OLAF:s utredningar, särskilt när det gäller principen om öppenhet och den kontradiktoriska principen.

84. På området direkta utgifter är byrån beroende av samarbetet med nationella avdelningar. Vissa medlemsstater är mer villiga att hjälpa byrån än andra även om byrån inte förfogar över samtliga medel som skulle göra det möjligt att bevisa vissa fakta (se punkterna 15 och 37).

85. På områdena egna medel och utgifter med delad förvaltning visar det sig att samarbetet, som styrs av förfarandena för ömsesidigt bistånd och av specialbestämmelser (förordning (Euratom, EG) nr 2185/96), ofta är mediokert (se punkterna 15 och 32).

För att förtydliga hur samarbetet med myndigheter i medlemsstaterna skall gå till vore det lämpligt antingen att rådet antar särskilda bestämmelser där det anges hur samarbetet skall gå till (se förslaget till ändring av förordning (EG) nr 1073/1999) eller att det ingås överenskommelser med de nationella utredningsavdelningar som är bäst lämpade att stödja byrån ⁽²⁾.

86. Systemet för att handlägga utredningar (ärendehanteringssystemet och registret) som byrån infört är ett klart framsteg för att få kontroll över dokumentation och utredningsärenden (se punkt 17).

87. Databaserna i ärendehanteringssystemet utnyttjas inte för att bygga upp ett verkligt system för handläggning av utredningar och beslutsunderlag trots att ett sådant verktyg behövs för att förvalta och leda utredningar (se punkterna 34 och 36).

⁽¹⁾ Se artikel 14 i förordning (EG) nr 1073/1999. Bestämmelserna i artikel 90a i de nya tjänsteföreskrifterna löser inte frågan om oberoende i de administrativa förfaranden som föregår talan mot sådana utredningsåtgärder som byrån utfört.

⁽²⁾ En sådan överenskommelse har ingåtts med italienska Guardia di finanza.

Databaserna CMS bör användas för att omvandla dokumentations-systemet till ett verkligt system för handläggning av utredningar och beslutsunderlag. En sådan omvandling, kombinerad med ett förtydligande av ledningens roll i förhållande till utredarna, skulle göra utredningarna effektivare och förebygga förseningar. På dessa punkter bör OLAF:s handbok kompletteras och ledningens ansvar preciseras. För att göra handboken mer användbar bör man samla alla instruktioner om organisation, genomförande och övervakning av utredningar i en separat del. Särskild uppmärksamhet bör även ägnas åt att fortbilda utredarna (utredningsteknik, sektorslagstiftning på nationell nivå och gemenskapsnivå, formuleringsförmåga etc.).

88. Det läggs betydande resurser på rapportering som inte alltid ger tillräckligt tydlig information för att man skall kunna bedöma byråns effektivitet eftersom det saknas relevanta resultatindikatorer (se punkterna 37, 39 och 43).

Man bör minska antalet rapporter som skall lämnas in och se över informationsvärdet. De statistiska uppgifterna bör göras mer tillförlitliga och relevanta så att det blir möjligt att göra jämförelser över tiden. I detta avseende bör införandet av resultatindikatorer som inriktas på faktiska snarare än potentiella resultat innebära ökad tydlighet.

Utnyttjandet av medel till stöd för utredningar

89. Byråns reaktiva utredningspolicy gör det svårt för den att förutse sin arbetsbörda och följaktligen att organisera sina utredningsteam därefter (se punkterna 26 och 62). Fördelningen av anställda mellan enheterna vid direktoratet för utredningar är inte transparent. Förvaltningen av personalen kompliceras av den instabilitet som uppkommer till följd av det oproportionerligt stora antalet tillfälliga tjänster (se punkterna 63 och 64).

Det vore önskvärt att det organiseras övervakning av enheternas arbetsbörda och att det införs en riktig grundplan för personalförvaltningen för att lösa de strukturella svårigheterna i förvaltningen av anställda. En god förvaltning av utredningsteamerna skulle bland annat innebära att man strävar efter en jämnare fördelning av utredare mellan enheterna för att enhetscheferna närmare skall kunna övervaka utredningarna.

90. Bidragen från enheterna för strategisk analys till direktoratet för utredningar är fortfarande obetydliga. När det gäller riskanalys har deras bidrag varit begränsat (se punkt 46).

Uppdraget för enheterna för strategisk analys bör omdefinieras så att de på ett effektivt sätt kan bidra till att identifiera situationer som leder till att det inleds en extern utredning inom de sektorer där riskerna är störst. I detta sammanhang bör enheterna verka för att medlemsstaterna förbättrar sina anmälningar av oegentligheter med avseende på presentation, karaktär och exakthet så att man kan bygga upp databaser som kan användas för att söka efter anomalier och inleda utredningar.

91. Det behövs juridiskt stöd på grund av de svårigheter som uppkommer till följd av viss gemenskapslagstiftning. På detta område lämnas regelbundet stöd till utredningsavdelningarna. Däremot är det befogat att fråga sig hur arbetet med strategin för skydd av ekonomiska intressen bidrar till byråns utredningsarbete (se punkterna 53 och 55).

Eftersom arbetet med strategin för skydd av ekonomiska intressen inte har haft någon direkt inverkan på utredningarnas genomförande skulle andra avdelningar vid kommissionen vara bättre lämpade att utföra denna typ av arbete.

92. Stödverksamheten är till nytta när det gäller att ge medlemsstaterna konkret stöd i samordnings- och analysfrågor vid gränsöverskridande utredningar. Byråns perifera verksamheter, särskilt med anknytning till policyn om skydd av ekonomiska intressen i vid bemärkelse, avleder ledningens uppmärksamhet från dess roll som övervakare och stöd i utredningsarbetet. När det handlar om att åta sig uppgifter som i allmänhet utförs av kommissionens operativa avdelningar (förvaltning av program till exempel) är inte utnyttjande av byråns resurser den bästa lösningen (se punkterna 55 och 59).

Uppgiften att förvalta program skall utföras av kommissionens operativa avdelningar som är bättre rustade än byrån för detta.

Relationerna mellan OLAF och övervakningskommittén

93. För att leda ett organ som byrån krävs det tydliga linjer för förvaltningsansvar och tydliga bestämmelser för övervakning. Övervakningskommitténs mandat har blivit ottydligt. Dessutom ger inte övervakningskommittén allt det stöd till byråns ledning som denna skulle behöva (se punkt 70).

Övervakningskommitténs roll bör tas upp till förnyad granskning för att utesluta varje risk för inblandning i pågående utredningar.

Fokusering av OLAF:s verksamhet på utredningsarbetet

94. Att OLAF knutits till kommissionen har inte hotat byråns oberoende i utredningsarbetet även om vissa kommunikationsproblem har konstaterats. Det förefaller således inte som om byråns ställning behöver ifrågasättas. De som leder utredningsarbetet borde däremot ha fått mer kontinuerligt stöd för att garantera resultatens kvalitet och undvika överlappning med uppgifter som utförs av andra kommissionsavdelningar. Erfarenheterna från byråns fem första år tenderar sålunda att visa att man bör överväga hur man bättre skall kunna garantera att utredningarna

faktiskt leder till konkreta resultat, både när det gäller återbetalning av förskingrade belopp och effektiv tillämpning av disciplinära eller rättsliga påföljder.

Av ovanstående framgår att en fokusering av byråns verksamhet på utredningsarbetet, såsom angavs av kommissionens ordförande i november 2003, bör förbättra utredningarnas effektivitet i och med att man överläter ansvaret för förebyggande åtgärder och lagstiftningsåtgärder till andra instanser. En sådan fokusering bör åtföljas av ändringar av byråns styrelseform vilket kräver ändringar i bestämmelserna ⁽¹⁾.

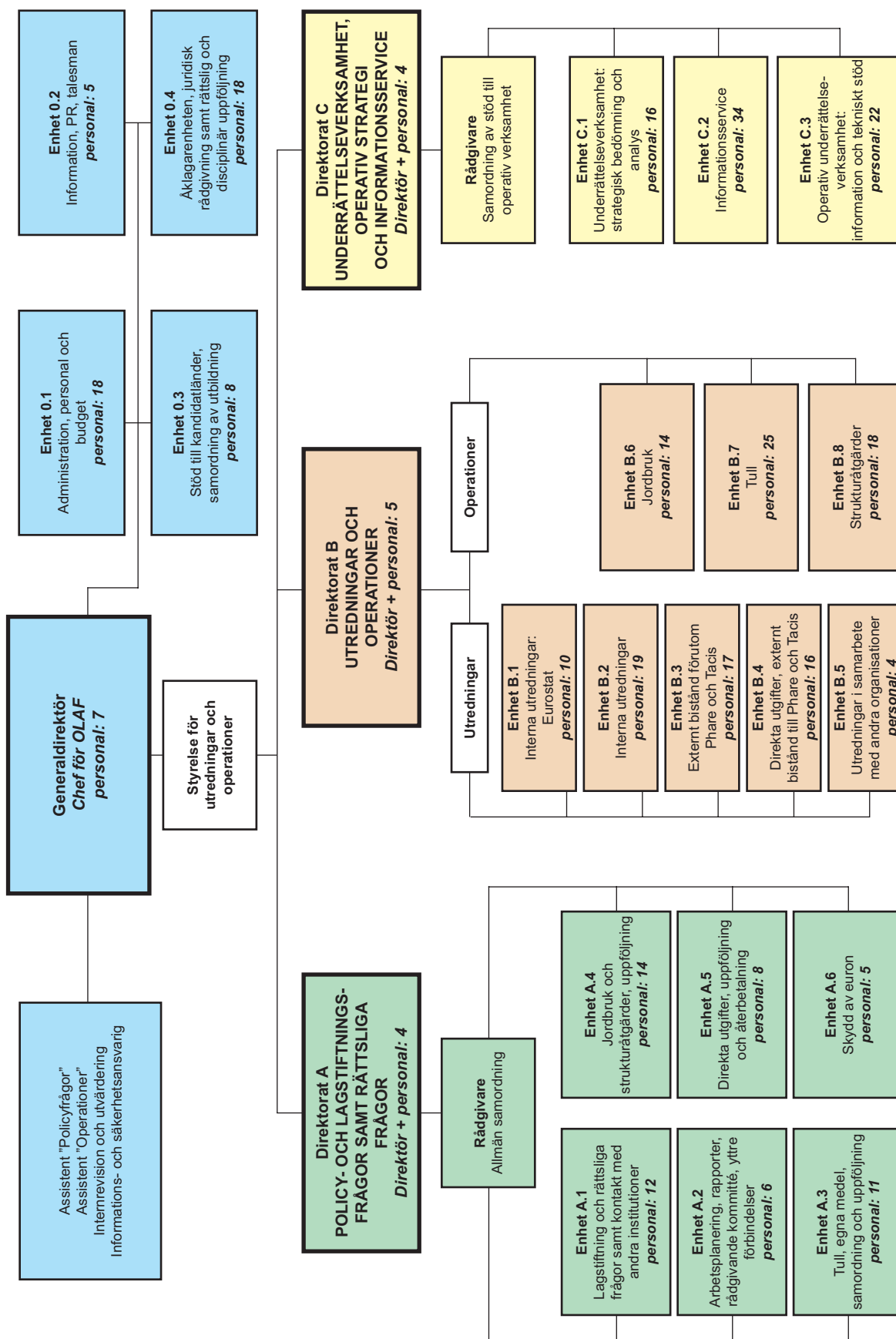
Denna rapport har antagits av revisionsrätten i Luxemburg vid dess sammanträde den 9 juni 2005.

För revisionsrätten
Hubert WEBER
Ordförande

⁽¹⁾ Förordning (EG) nr 1073/1999 om utredningar som utförs av byrån, beslut 1999/352/EG, EKSG, Euratom om inrättande av en byrå, kommissionens beslut 1999/396/EG, EKSG, Euratom (EGT L 149, 16.6.1999, s. 57) om villkor och närmare bestämmelser för interna utredningar.

BILAGA I

ORGANISATIONSSCHEMA FÖR OLAF

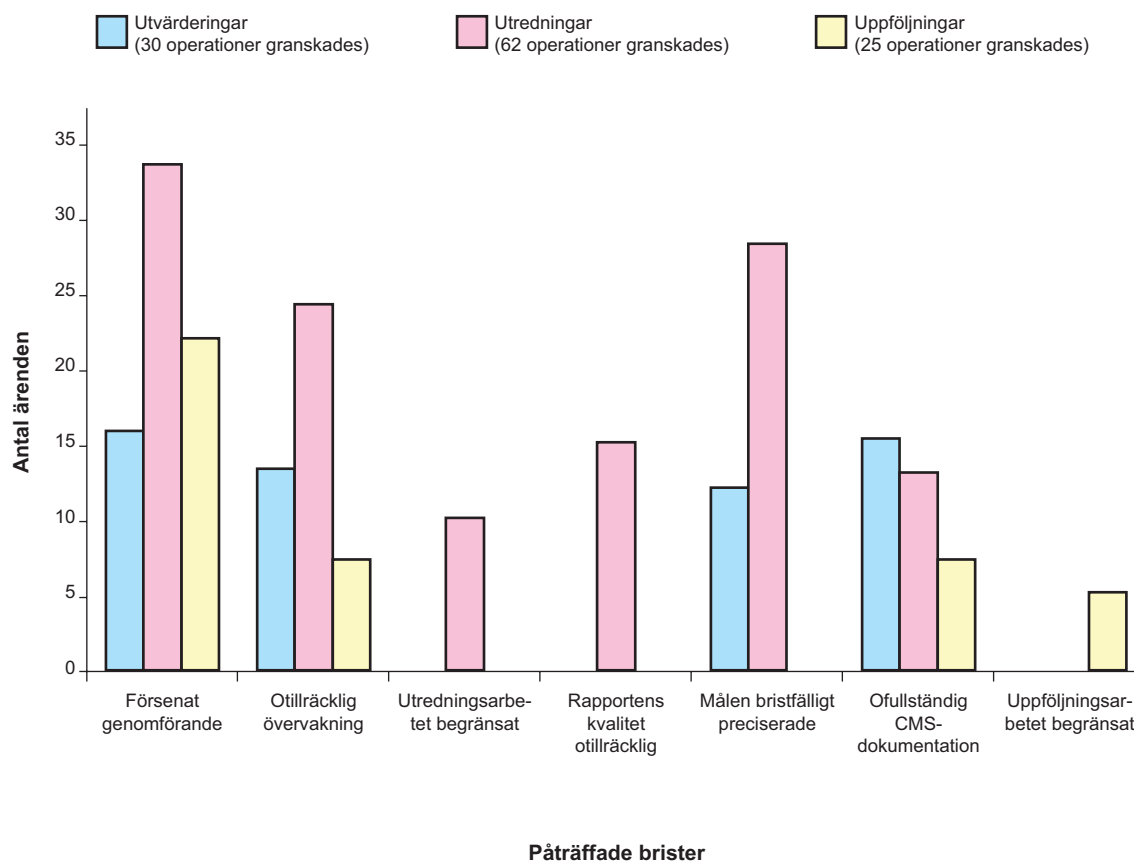


BILAGA II

DE VIKTIGASTE BRISTER SOM KONSTATERADES VID GRANSKNINGEN AV
ETT STICKPROV AV UTREDNINGAR

Utvärderingar (30 operationer granskades)	
Försenat genomförande	16 ärenden
Otillräcklig övervakning	13 ärenden
Utredningsmålen bristfälligt preciserade	12 ärenden
Ofullständig CMS-dokumentation	15 ärenden
Utredningar (62 operationer granskades)	
Försenat genomförande	34 ärenden
Otillräcklig övervakning	24 ärenden
Utredningsarbetet begränsat	10 ärenden
Rapportens kvalitet otillräcklig	15 ärenden
Målen bristfälligt preciserade	28 ärenden
Ofullständig CMS-dokumentation	13 ärenden
Uppföljningar (25 operationer granskades)	
Försenat genomförande	22 ärenden
Uppföljningens användbarhet begränsad	8 ärenden
Otillräcklig övervakning	7 ärenden
Ofullständig CMS-dokumentation	6 ärenden
Uppföljningsarbetet begränsat	5 ärenden

DE VIKTIGASTE BRISTER SOM KONSTATERADES



KOMMISSIONENS SVAR

Som bilaga till kommissionens svar överlämnas de svar på punkterna 66–72 samt punkt 93 som lagts fram av OLAF:s övervakningskommitté. Övervakningskommitténs bedömningar avviker ibland från kommissionens och OLAF:s ståndpunkter.

SAMMANFATTNING

III. Genom en noggrann sortering av de uppgifter som samlats in ⁽¹⁾ har OLAF idag kapaciteten att följa upp alla anmälningar av mer allvarlig natur som kommer in, och byrån har också ambitionen att förbättra effektiviteten i sina utredningar och uppföljningen av desamma genom att vidareutveckla sin strategiska analys. I framtiden kan arbetet också behöva anpassas till nya prioriteringar.

IV. Såväl de utredningar som byrån genomför som dess samordnings- och stödoperationer har det grundläggande syftet att skydda gemenskapernas ekonomiska intressen. Skillnaden mellan dessa kategorier av insatser definieras klart i förordning (EG) nr 1073/1999, och tar sig uttryck i den roll som byrån har att spela i olika ärenden, beroende på dess befogenheter och oberoende ställning. Om institutionernas beslut skulle medföra en reform av OLAF:s uppbyggnad ⁽²⁾ kunde detta ses som ett tillfälle att ge distinktionen mellan byråns olika arbetssätt ett tydligare uttryck även i organisationsplanen.

V. De slutsatser som presenteras i fråga om ledningens roll härrör från det specifika urval av ärenden som revisionsrätten analyserat, och handläggningen av dessa ärenden speglar således inte de framsteg som gjorts sedan 2003. Revisionsrättens anmärkning om bristande övervakning från ledningens sida måste således ses i detta perspektiv (under perioden från juli 2000 till juni 2003 avslutades 957 ärenden som övertagits från UCLAF, och under de senaste tre åren har den genomsnittliga utredningstiden sjunkit från 33 till 22 månader [den sistnämnda uppgiften gäller 2004]). Genom kommissionens förslag införs dessutom absoluta tidsgränser för när utredningar måste vara avslutade (se förslaget till ändring av förordningarna (EG) nr 1073/1999 och (Euratom) nr 1074/1999 ⁽³⁾).

VI. Efter att en första etapp skötes via sekretariatet (greffe) svarar byrån nu själv för kontrollen av kvalitet och laglighet via sin egen ledning, övervakningskommitté och åklagar- och uppföljningsenheter. Dessutom har verksamhetsplanerna bidragit till en mer systematisk planering av utredningsarbetet.

Ett effektivt samarbete med medlemsstaterna kräver att båda parter bidrar kontinuerligt, och OLAF fäster hög prioritet vid att förbättra detta samarbete, vilket även gäller kommissionen (detta framhålls bland annat i kommissionens rekommendation nr 14 i meddelandet om utvärdering av verksamheten vid OLAF ⁽⁴⁾), där samarbetet beskrivs som en "tjänsteplattform" där avdelningar med olika specialiteter kan samverka).

VII. Effektiviteten i OLAF:s arbete kan bara delvis bedömas utifrån de konkreta resultaten av dess utredningar – t.ex. rättsliga åtgärder eller återkrävda belopp – eftersom det är nationella myndigheter eller i vissa fall gemenskapsinstitutioner som fattar beslut om uppföljningen, som således ligger utanför OLAF:s inflytande.

Eftersom det är en komplicerad uppgift att utforma och tillämpa resultatindikatorer för verksamheten har OLAF lagt särskilt arbete på detta, och därvid dragit nytta av de erfarenheter som gjorts av utredande organ i medlemsstaterna. OLAF undersöker bland annat möjligheten att få in feedback på sitt arbete från medlemsstaterna i form av bedömningar av hur användbara dess rapporter har varit.

⁽¹⁾ Sorteringen av data sker utifrån från de kriterier som ligger till grund för prioriteringarna enligt arbetsprogrammet.

⁽²⁾ Förslag till ändring av förordning (EG) nr 1073/1999 – KOM (2004) 103 slutlig av den 10 februari 2004.

⁽³⁾ Artikel 6.7 i förslaget till ändring av förordning (EG) nr 1073/1999 (KOM (2004) 103 slutlig av den 10 februari 2004) angående utredningstid.

⁽⁴⁾ Rapport från kommissionen – utvärdering av verksamheten vid Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF), KOM(2003) 154 slutlig.

VIII. Det faktum att OLAF rekryterat många medarbetare som tillfälligt anställda har varit till stor hjälp för att snabbt kunna fylla poster med erfarna utredare. Den risk som revisionsrätten påpekar är reell, och OLAF har också för avsikt att så långt det godkänns av budgetmyndigheten successivt omvandla tillfälliga tjänster till fasta, så att den kompetens som byggts upp inom byrån i största möjliga utsträckning kan bibehållas. Byrån kommer också att fästa särskild vikt vid fortutbildning av sina anställda, i synnerhet utredare och ny personal.

IX. Den rättsliga grunden för OLAF innehåller redan omfattande bestämmelser om skydd för mänskliga rättigheter, och genom förslaget till ändring av förordning (EG) nr 1073/1999 ⁽¹⁾ kodifieras bestämmelserna om berörda personers rätt till försvar. I nuläget är det personer i arbetsledande ställning som tillsammans med verkställande kommittén ansvarar för den interna kontrollen av åtgärdernas kvalitet och laglighet, men ett initiativ har inletts för att närmare överväga hur den interna kontrollen bör bedrivas i framtiden.

För att ytterligare kunna stärka garantierna för att utredningarna sköts lagenligt och för att öka öppenheten i byråns arbete har en samling administrativa regler infogats i den nya versionen av handboken för OLAF:s operativa arbete (denna regelsamling kan också vidareutvecklas oberoende av den övriga handboken).

X. Kommissionen delar revisionsrättens bedömning att frågan om styrningen av OLAF bör tas upp igen, och kommissionen har också förslagit ett antal lösningar inom ramen för sitt förslag till ändring av förordning (EG) nr 1073/1999.

XI. OLAF:s verksamhet är först och främst inriktad på att skydda gemenskapens ekonomiska intressen i alla dess former. Vid resursplaneringen är det därför det operativa arbetet som bör ges högst prioritet. Revisionsrätten konstaterar vidare i punkt III att de resurser som står till förfogande för närvarande är tillräckliga för att OLAF skall klara sina operativa uppgifter.

Kommissionen har med intresse tagit del av revisionsrättens synpunkter, men vill inte föregripa en eventuell framtida översyn från kommissionens egen sida vad gäller ansvarsfördelningen mellan dess olika avdelningar, vilken även kan innefatta OLAF:s uppdrag och befogenheter.

INLEDNING

4. De ansvariga vid OLAF är väl medvetna om att ett gott samarbete med berörda myndigheter i medlemsstaterna är nödvändigt för att byrån skall kunna fullgöra sina uppgifter. Man har därför fäst stor vikt vid samordning och stöd, och experter från medlemsstaternas specialiserade myndigheter har också rekryterats till OLAF.

7. OLAF vill här hänvisa till den kompletterande utvärderingen av byråns verksamhet som färdigställdes 2004 ⁽²⁾, enligt vilken cirka 60 % av resurserna används till operativa uppgifter. Denna siffra skall ses mot bakgrund av det faktum att en stor del av de resurser som går till andra avdelningar än själva "Direktorat B – Utredningar och operationer" ändå går till uppgifter som är nära knutna till utredningsarbetet.

8. Kommissionen håller med om att det för närvarande kan vara svårt att bedöma hur effektivt OLAF arbetar. Inledningsvis saknade OLAF de verktyg som krävs för sådan utvärdering, men sedan man införde ett ärendehanteringssystem (Case Management System, CMS) är det nu lättare att få överblick över OLAF:s åtgärder. På så sätt har man nu kunnat få en bild av resultaten av arbetet i ekonomiska termer och av samarbetet med rättsliga

myndigheter i medlemsstaterna (se den kompletterande utvärderingen av OLAF:s verksamhet ⁽³⁾). Eftersom uppföljningen av OLAF:s resultat i nationella domstolar ofta tar lång tid går det dock inte att snabbt få reda på de konkreta effekterna av byråns utredningar. OLAF har därför inletts en analys av hur bättre resultatindikatorer för byråns arbete skulle kunna utformas, med hänsyn tagen till de erfarenheter som gjorts av liknande myndigheter i medlemsstaterna. Det förblir dock svårt att värdera de "avskräckande" och därmed förebyggande effekterna av OLAF:s arbete.

10. Kommissionen har redan tidigare påpekat den börda som utgörs av oavslutade ärenden och behovet av att ta igen de förseningar som av olika skäl uppstod i samband med att byrån inrättades (se revisionsrättens årsrapport för år 2000, punkt 7.41). Det var således knappast oväntat att konsekvenser av dessa äldre ärenden fortfarande kunde konstateras 2004 (se punkt 73). De brister som redovisas i bilaga 2 bör därför ses i perspektivet att de flesta av dem gäller fall som inleddes innan OLAF omorganiserades i november 2003.

OLAF har också tagit till sig revisionsrättens tidigare synpunkter, och inrättandet av ärendehanteringssystemet (CMS) kan lyftas fram som ett exempel på hur OLAF har vidareutvecklat sin förvaltning mot bakgrund av rekommendationerna i revisionsrättens särskilda rapport nr 8/98.

⁽¹⁾ KOM(2004) 103, 10.2.2004.

⁽²⁾ Complementary assessment of the activities of the European Anti-Fraud Office (kompletterande utvärdering av OLAF:s verksamhet, tillgänglig på engelska och franska, övers. anm.), SEK(2004) 1370, 26.10.2004.

⁽³⁾ Kompletterande utvärdering av OLAF:s verksamhet, punkt 1.3.2, SEK(2004) 1370, 26.10.2004.

UTREDNINGAR

13. Skillnaden mellan OLAF:s utredningar och dess övriga operativa åtgärder tar sig uttryck i vilken roll byrån har att spela i det enskilda ärendet, vilket i sin tur följer av byråns befogenheter. Den rättsliga grunden för OLAF gör att direkta åtgärder i form av utredningar i egen regi är ovanligare i frågor som rör tull och handel (se svaren på punkterna IV, 4 och 12).

14. Målet med samordnings- och stödoperationerna är det som fastställts av den lagstiftande myndigheten, dvs. att skydda gemenskapernas ekonomiska intressen. Byråns målsättning blir således att välja det arbetssätt som passar bäst i varje enskilt fall. Det finns inget skäl att generellt föredra den ena typen av insats framför den andra, och således inte heller för att ta mer resurser än nödvändigt i anspråk för dessa operationer på bekostnad av resurserna för utredningar. Samordnings- och stödoperationerna är för övrigt ofta komplicerade, med flera medlemsstater inblandade, och förfarandena måste därför vara noggrant reglerade. Genom att alla operativa insatser är föremål för samma interna rapporteringsrutiner förbättras också öppenheten (se svar på punkt 76). Det finns emellertid skäl att överväga ett enklare förfarande när det gäller ömsesidigt bistånd.

15. Samarbetet med nationella myndigheter kräver ett ömsesidigt förtroende som bygger på och förstärks genom det stöd som OLAF kan ge medlemsstaterna (via samordnings- och stödoperationerna). Byråns policy är att successivt utveckla och förbättra det operativa samarbetet, och detta hör också till dess uttryckliga prioriteringar för 2005.

16. a) Vid värderingen av inkomna uppgifter försäkras sig OLAF:s utredare om att de aktuella misstankarna i) faller inom byråns behörighetsområde, ii) är tillräckligt allvarliga för att motivera insatser från dess sida ⁽¹⁾ och iii) att de omständigheter som det hänvisas till uppfyller de i förhand fastställda kriterierna för byråns prioriteringar ⁽²⁾. I fråga om utredningar fastställs prioriteringarna på grundval av en fördjupad analys inom OLAF samt en dialog med övervakningskommittén.

c) Ett beslut från OLAF:s sida att avsluta ett ärende utan uppföljning är i sig en viktig slutsats för den institution och de personer som är inblandade, eftersom det innebär att de ursprungliga anklagelserna kan avfärdas.

17. I början av 2003 införde OLAF ett antal större ändringar i ärendehanteringssystemet, som har lett till en betydande förbättring av systemets funktion och informationens tillförlitlighet. Med tanke på svårigheten att bedöma finansiella konsekvenser på förhand planerar OLAF att inrätta en expertgrupp med uppgift att se över riktlinjerna för hur man i början av en utredning skall bedöma om omständigheterna riskerar att "skada Europeiska

gemenskapernas ekonomiska intressen". Beloppen i ärendehanteringssystemet matas emellertid in efter utvärderingen, och utgör de bästa uppskattningarna som går att göra i det skedet. Det är sedan upp till den behörige utanordnaren att fastställa det exakta beloppet och utfärda ett betalningskrav.

19. Andelen ärenden som byrån avslutat utan åtgärd har ökat betydligt sedan 2002, då man införde ett system för prioritering från det skede då anmälningarna kommer in (se svar på punkterna 16 a och III).

Den största utmaningen är att se till att de uppgifter som OLAF får in i första skedet håller hög kvalitet, såtillvida att de gäller allvarliga omständigheter som kan förväntas leda till utredningar och konkreta resultat).

OLAF strävar efter att bedriva mer föregripande och underrättelsebaserade utredningar, i enlighet med förordning (EG) nr 1073/1999 (se svar på punkt 74).

20. OLAF:s nya handbok av den 25 februari 2005 har anpassats efter det faktum att det visat sig omöjligt att utvärdera informationen inom femton dagar i de fall det krävs samarbete med medlemsstaterna. Därför har en ny tidsfrist på två månader ⁽³⁾ införts, och denna tidsfrist får även förlängas efter godkännande från enhetscheferna.

b) Revisionsrättens iakttagelser i fråga om övervakningen från ledningens sida måste ses mot bakgrund av ledningens arbetsförhållanden under de första åren. En riktad utbildning till personer i ledande befattning kunde t.ex. inte inledas förrän mängden av oavslutade ärenden från de första åren hade reglerats.

c) Även vad gäller de förseningar som det hänvisas till måste man ta hänsyn till att arbetet med att avsluta ärenden från de inledande åren slukat stora resurser (mellan juli 2000 och juni 2003 fick OLAF slutföra 957 ärenden som från början handlagts av UCLAF).

21. Byrån tar numera hänsyn till de sannolika ekonomiska konsekvenserna av ett ärende redan vid den ursprungliga utvärderingen, då detta är ett av kriterierna för huruvida ett ärende skall prioriteras (se svar på punkt 16 a). OLAF:s mål är parallella och kompletterande, och ansatsen är således samtidigt ekonomisk (strävan efter att kunna återkräva belopp) och repressiv (administrativa, disciplinära eller straffrättsliga påföljder). På grundval av den samarbetsklasul som slöts mellan OLAF och kommissionen 2003 har OLAF också åtagit sig att meddela de uppgifter som krävs för att vidta säkerhetsåtgärder under pågående utredning ⁽⁴⁾ om detta gynnar skyddet av unionens ekonomiska intressen.

22. Målet med att förlänga tidsfristen för den inledande utvärderingen (enligt den nya handboken, se svar på punkt 20) är att ge utrymme för en bättre planering av arbetet.

⁽¹⁾ Se ärende C-15/00, punkt 164.

⁽²⁾ Se punkt 3.2 i handboken för OLAF:s operativa arbete.

⁽³⁾ Se punkt 3.3.3 i OLAF:s handbok (25.2.2005).

⁽⁴⁾ Varningssystemet EWS (Early Warning System) (SEK(2005) 310).

Från och med 2005 har det blivit regel att redan vid den inledande bedömningen rådfråga såväl åklagar- som uppföljningsenheterna, och det har också blivit vanligare att be om stöd från analys- och underrättelseenheterna.

23. Som framgår av den kompletterande utvärderingen ⁽¹⁾ har den genomsnittliga utredningstiden vid OLAF minskat betydligt, från 33 månader 2002 till 22 månader 2004 (se svar på punkt 78).

24. I sina ändringsförslag till förordningarna (EG) nr 1073/1999 och (Euratom) nr 1074/1999 föreslår kommissionen striktare förvaltningsregler för utredningarna, bland annat genom en lagstadgad begränsning av hur länge utredningar får pågå (artikel 6.7). Av OLAF:s verksamhetsplan för 2005 framgår också att man planerar ett system för registrering av utredarnas tidsanvändning (nedan kallat "tidrapporteringsystem"), också detta i avsikt att förbättra förutsättningarna för att avsluta utredningarna i tid (se svar på punkterna 26 och 80).

25. Detta system kommer också att göra det lättare att organisera arbetet efter hur brådskande olika ärenden är.

26. För att på bästa sätt anpassa ett tidrapporteringsystem till behoven inom en utredande enhet har OLAF studerat erfarenheterna från liknande myndigheter och enheter i medlemsstaterna. Parallellt pågår ett försök med system för tidsregistrering för medarbetarna vid uppföljningsenheterna. I det befintliga ärendehanteringssystemet går det också att se hur många ärenden varje utredare arbetar med.

27. I förslaget till ändring av förordning (EG) nr 1073/1999 föreslås en kodifiering av berörda personers rätt till försvar. I den nya handboken ingår också en samling administrativa regler som bland annat omfattar de befintliga interna reglerna, och som förtydligar villkoren för hur OLAF får utöva sina befogenheter vid utredningarna med hänsyn till de grundläggande rättigheterna. OLAF har för ändamålet beställt en komparativ studie av nivån på garantierna för skyddet av dessa rättigheter vid utredningar, där situationen i åtta olika medlemsstater kommer att granskas.

28. När det gäller byråns befogenheter är det viktigt att skilja på interna och externa utredningar. Inom jordbruks- och tullområdena ger förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 inte OLAF någon rätt att ålägga ekonomiska aktörer att inställa sig till formella utfrågningar. Det är av detta skäl som OLAF måste vända sig till medlemsstaterna och till andra myndigheter som har de befogenheter som krävs.

Vidare får man inte underskatta vikten av OLAF:s bidrag till sammanställningen av ärendena innan dessa skickas till nationella rättsliga myndigheter, eftersom goda förberedelser banar väg för en effektiv behandling av ärendena i senare led.

⁽¹⁾ Kompletterande utvärdering av OLAF:s verksamhet – SEK(2004) 1370, 26.10.2004.

29. Under 2005 planerar OLAF särskilda kurser för utredarna med syftet att förbättra kvaliteten på utredningsrapporterna. Enligt den nya utformning för slutrapporten som föreskrivs i den uppdaterade handboken från februari 2005 skall det ingå kvantitativa uppgifter för de ekonomiska konsekvenserna i det enskilda ärendet (trots de svårigheter att få fram exakta siffror som diskuteras i svaret på punkt 17) samt uppgifter om huruvida de handlingar som begåtts bör leda till straffrättsliga, administrativa eller disciplinära påföljder.

31. När det gäller ekonomisk uppföljning anser kommissionen att ansvarsfördelningen mellan OLAF och övriga berörda avdelningar (utanordnare, GD Budget och Rättstjänsten) är klar, och att det inte finns några sådana överlappningar som revisionsrätten hänvisar till. Detta regleras också i tillämpliga bestämmelser ⁽²⁾. Denna bedömning hindrar dock inte att kommissionen i framtiden kan komma att överväga en ny ansvarsfördelning mellan sina avdelningar, vilken även kan påverka OLAF:s uppdrag och befogenheter.

För jordbruksutgifterna finns det redan en mekanism för återkrav av belopp som bedöms ha betalats ut på felaktiga grunder. Detta sköts av GD Jordbruk i samband med förfarandet för räkenskapsavslutning.

OLAF:s uppföljningsenheter har ansvaret för en rad andra, specifika uppgifter som också ingår i kampen mot bedrägerier (uppgifter knutna till tullinformationssystemet, det ömsesidiga biståndet i administrativa frågor, de protokoll som slutits med tredjeland, samarbete med den särskilda arbetsgruppen för återvinning av belopp som betalats ut inom jordbrukspolitiken, bistånd vid fullbordandet av program inom området för strukturåtgärder i fall där ärenden som OLAF undersöker berörs, samt hjälp till utanordnarna med att spåra gäldenärer).

32. När det gäller ömsesidigt bistånd håller OLAF på att utveckla en särskild modul för elektronisk kommunikation som påtagligt bör förbättra handläggningen och uppföljningen av dessa meddelanden.

33. Kvalitetskontroll hör till byråns prioriteringar för 2005, och kurser har anordnats för ändamålet (se svar på punkt 29). Den verkställande kommittén har blivit allt mer involverad i detta arbete, och i framtiden kommer också enheten för internrevision att ges en förstärkt roll i kontrollarbetet (se svar på punkt 39).

34. De juridiska aspekterna på utredningarna har avsiktligt lyfts fram i handboken, eftersom resultaten av utredningarna alltid förklarar i värde om OLAF inte följt alla de formella juridiska kraven.

⁽²⁾ När det gäller direkt förvaldade utgifter, se dokument KOM(2002) 671 slutlig, SEK(2000) 2204/3 samt kommissionens interna regler om inkassering av fordringar som uppstår inom ramen för dess direkt förvaldade utgifter, K(2002) 5048/4. Vad gäller sektorerna jordbruk, strukturåtgärder och tull, se punkt 54 i denna sammanställning.

OLAF:s handbok uppdateras och förbättras kontinuerligt. Genom den senaste uppdateringen (25 februari 2005) preciseras riktlinjerna i många av de frågor som revisionsrätten tar upp, inte minst i fråga om den verkställande kommitténs roll. En ny handbok om användningen av ärendehanteringssystemet håller på att utarbetas, för att ge en mer detaljerad bild av systemets funktionssätt i ett separat dokument. OLAF planerar också att sammanställa en särskild handbok för utredningar.

35. OLAF:s ledning och övriga anställda i arbetsledande ställning ansvarar för kontinuiteten i arbetet med de olika ärendena. År 2004 fanns det ännu ingen standardiserad metod för att dokumentera hur denna övervakning fungerade, men nya redskap har utvecklats (främst inom ärendehanteringssystemet) för att underlätta detta arbete, bl.a. genom resultattabblär.

36. De ansvariga vid OLAF medger att ärendehanteringssystemet från början främst tjänade till att korrekt registrera och klassificera information. Detta var OLAF:s främsta prioritet när systemet inrättades, mot bakgrund av de tidigare brister som påpekats av revisionsrätten (se den särskilda rapporten nr 8/98). Det har emellertid gjorts betydande framsteg, och som framgår av beskrivningen av systemet i OLAF:s nya handbok har flertalet av de problem som tagits upp av revisionsrätten redan åtgärdats. Berörda chefer får månatliga rapporter som visar vilka ärenden som kan komma att kräva åtgärder från byråns sida. Det har också skapats nya moduler som underlättar förvaltningen av de informationsförfrågningar som kommer in. Vidare har man skapat en funktion för hantering av meddelanden inom systemet med ömsesidigt bistånd (AM-meddelanden), och en liknande modul för att hantera förfrågningar om råd i rättsliga och processuella frågor. Även om ärendehanteringssystemet ursprungligen var ett ganska okomplicerat system för registrering av ärenden (så som revisionsrätten beskriver det), har det successivt utvecklats till ett mer sofistikerat förvaltningssystem.

37. Vid en bedömning av OLAF:s verksamhet bör ett av kriterierna vara de beslut som fattas om att lämna över misstänkta fall av bedrägerier eller oegentligheter till behöriga myndigheter för fördjupad undersökning, medan det däremot måste framhållas att resultatet av den fortsatta uppföljningen beror på en rad faktorer som ligger utanför byråns kontroll. OLAF har etablerat nära och regelbundna kontakter med rättsliga myndigheter i Belgien och Luxemburg, utan att detta påverkar dessa myndigheters oberoende i själva beslutsfattandet. Andra initiativ har också tagits i samarbete med de belgiska myndigheterna (t.ex. att den federala åklagaren gjorts till kontaktperson för de fall som berör OLAF och att man den 22 maj 2003 undertecknade en rundskrivelse med det belgiska samfundet för allmänna åklagare [*Collège des procureurs généraux/college van procureurs-generaal*]). Under 2005 har kurser anordnats för de åklagare som är specialiserade på ekonomisk brottslighet och som samarbetar med OLAF.

När det gäller rättsliga och andra påföljder ger den nya bilaga IX till tjänsteföreskrifterna institutionerna ett betydande handlingsutrymme.

Respekten för principerna om proportionalitet och rätten till försvar måste dock vara absolut, och tillsättningsmyndighetens åtgärder och de påföljder som döms ut måste vara väl anpassade till varje enskilt fall.

39. OLAF:s funktion för internrevision kommer i framtiden att granska hur procedurerna och kontrollerna sköts i samband med utredningsarbetet, och kommer bland annat att utföra kvalitativa studier av ett urval ärenden, först och främst i fråga om procedurfrågor.

41. I januari 2005 installerades en modul i ärendehanteringssystemet som skall underlätta för verkställande kommittén att granska kvaliteten på rapporterna och förbättra insynen i beslut som rör den operativa verksamheten. Detta utesluter dock inte att OLAF kan komma att omorganisera kommittén på så sätt att samrådet fungerar mer effektivt (se svar på punkterna 77 och 58).

42. Kommissionen anser att man måste skilja på vilket syfte byråns olika verksamhetsrapporter har, beroende på vilka rättsliga grunder de vilar på. Vissa rationaliseringar är dock möjliga, och ett första steg har redan tagits i och med att man har harmoniserat de datum då vissa av dessa rapporter skall läggas fram och de perioder de skall täcka. Kommissionen och OLAF är beredda att fortsätta diskutera dessa frågor med berörda institutioner.

43. Ett annat initiativ för att förbättra verksamhetsrapporterna är den fördjupade analys som byrån inlett i syfte att utveckla lämpliga resultatindikatorer, och där erfarenheterna från medlemsstaternas utredningsenheter har använts som en del av underlaget. För interna utredningar kan t.ex. de åtgärder som respektive institution vidtar som en följd av OLAF:s bidrag fungera som en resultatindikator (säkerhetsåtgärder eller åtgärder för att förbättra kontrollrutinerna). Detta skulle fungera som ett komplement till grundläggande indikatorer såsom antalet disciplinära åtgärder och resultaten av dessa.

För att skapa en mer detaljerad bild av de rättsliga åtgärder som följer av OLAF:s rekommendationer rapporteras sedan 2004 systematiskt vilka rättsliga åtgärder som vidtagits och resultaten av dessa i slutet av uppföljningsprocessen, och dessa data förs in i ärendehanteringssystemet (det faktum att OLAF inte kan styra utfallet av rättsliga förfaranden har redan diskuterats i svaret på punkt 37).

I den kompletterande utvärderingen av OLAF:s verksamhet återges några tidiga indikationer på resultaten av byråns operativa verksamhet, de ekonomiska konsekvenserna samt samarbetet med rättsliga myndigheter ⁽¹⁾ (se svar på punkt 8).

⁽¹⁾ (Se även punkt 1.3 i den kompletterande rapporten över OLAF:s verksamhet, SEK(2004) 1370, 26.10.2004.)

**BIDRAG TILL UTREDNINGSVERKSAMHETEN FRÅN BYRÅNS
OLIKA AVDELNINGAR**

46. Den viktigaste uppgiften för enheten för underrättelseverksamhet och strategi är att genom bl.a. riskanalys förfinas kunskaperna om bedrägerier som fenomen och på så sätt stärka OLAF:s förmåga att bidra till policyutveckling och lagstiftningsarbete. Denna process leder också indirekt till vissa nya prioriteringar när det gäller utredningsarbetet, och i förslagen till ändring av förordningarna (EG) nr 1073/1999 och (Euratom) nr 1074/1999 förtydligas OLAF:s möjligheter att prioritera vissa utredningar på grundval av riskanalys (se svar på punkt 90).

47. Eftersom systemet för informationsutbyte har förbättrats har de uppgifter om oegentligheter som rapporteras av medlemsstaterna alltsedan 2004 kunnat utnyttjas även i riskanalysen. Det bör understrykas att en medlemsstat som misstänker fall av bedrägeri (till skillnad från flertalet oegentligheter, som beror på misslag snarare än uppsåt) är skyldig att låta sina egna behöriga myndigheter vidta nödvändiga åtgärder.

50. a) Vid samordning av utredningsarbete i tredje land enligt förordning (EG) nr 515/97 använder OLAF informationssystemet AFIS för att garantera ett säkert informationsutbyte med sina externa samarbetsparter (t.ex. brottsbekämpande organ och tullmyndigheter).

b) Byrån anser dock att den borde bli mer direkt involverad i de program som syftar till att förbättra utrustningen vid medlemsstaternas tullmyndigheter, eftersom detta arbete kräver en sådan teknisk expertis och säker miljö som OLAF förfogar över.

54. Vad gäller återvinning av utbetalda belopp och uppföljning av oegentligheter anser kommissionen att arbetsfördelningen mellan OLAF och övriga generaldirektorat är tillräckligt tydlig redan i dagens läge.

Denna bedömning hindrar dock inte att kommissionen i framtiden kan komma att överväga en ny ansvarsfördelning mellan sina avdelningar, vilken även kan påverka OLAF:s uppdrag och befogenheter.

Inom den gemensamma jordbrukspolitikens fastställs ansvarsfördelningen mellan OLAF och GD Jordbruk enligt bilaga II i kommissionens meddelande SEK(1995) 249 av den 10 februari 1995 (se även kommissionens svar på revisionsrättens särskilda rapport nr 3/2004). OLAF ansvarar för närvarande för all återvinning av belopp i samband med oegentligheter som medlemsstaterna anmält på grundval av förordning (EEG) nr 595/91, medan alla beslut om att skriva av belopp som inte kan uppbäras måste fattas av kommissionen i samband med förfarandet för räkenskapsavslutning för EUGFJ. I dessa fall genomförs besluten av GD Jordbruk medan OLAF bidrar med råd och bistånd i de olika etapperna.

Även inom områdena strukturåtgärder och tull är ansvarsfördelningen mellan avdelningarna väl definierad. Vad gäller strukturåtgärder ansvarar OLAF för handläggningen av anmälningar om oriktigheter som kommer in från medlemsstaterna (se förordningarna (EG) nr 1681/94 och (EG) nr 1831/94), och OLAF samarbetar också med de utanordnande generaldirektoraten, dvs. GD Jordbruk och landsbygdsutveckling, GD Regionalpolitik, GD Sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter samt GD Fiske och havsfrågor. Inom tullområdet klarades ansvarsfördelningen mellan UCLAF/OLAF och GD Skatter och tullar genom kommissionens beslut från 1995 respektive 1999.

Eftersom uppföljningsenheterna tar hand om de administrativa funktioner som hör samman med uppföljningen (ekonomiska, administrativa och juridiska aspekter) har utredarna möjlighet att ägna sig helt och hållet åt sin huvuduppgift (se svar på punkt 82).

55. Kommissionen har gett OLAF i uppdrag att lägga den strategiska grunden för kampen mot bedrägerier. Utredningarna utgör kärnan i OLAF:s arbete, och de enheter som ansvarar för dessa bidrar på ett konkret sätt även till utformningen av strategin. Det är i detta sammanhang nyttigt att hålla nära kontakter med de brottsbekämpande enheter som arbetar på fältet i medlemsstaterna, eftersom deras arbetssätt kan tjäna som mönster för utvecklingen av OLAF:s egna metoder. Man kan ge två exempel på hur gemenskapens och medlemsstaternas insatser inom utredningsområdet varit till nytta för båda parter: 1) utformningen av förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 om kontroller på platsen och den praxis som utvecklades ur dess bestämmelser, och 2) diskussionerna om en europeisk åklagarmyndighet, där OLAF:s nuvarande praxis utgjort en del av underlaget och där man lagt särskild vikt vid principerna för straffrättsliga utredningar, bland annat behovet att slå vakt om rätten till försvar (se svar på punkt 91).

58. Åklagarenheten är numera delaktig redan då man gör en första utvärdering av huruvida de ärenden som kommer in från olika sektorer kan komma att bli föremål för rättslig uppföljning (se svar på punkt 77).

59. I fråga om Phare-programmet bistår OLAF utanordnaren (GD Utvidgning) med utbildningsprogram och uppbyggnad av en struktur för bedrägeribekämpning.

OLAF:s erfarenheter är till stor nytta för kandidatländerna i deras arbete för att korrekt tillämpa gemenskapens lagstiftning, särskilt då vad gäller skyddet av gemenskapernas ekonomiska intressen enligt artikel 280 i EG-fördraget. De program som OLAF ansvarar för (Hercule- och Perikles-programmen) kostar inte särskilt mycket vare sig räknat i ramanslag eller personalresurser. Att överföra ansvaret för dem till andra avdelningar riskerar att störa driften av programmen i högre grad än vad det avlastar OLAF. Denna bedömning hindrar dock inte att kommissionen kan ta upp denna fråga vid en allmän översyn av OLAF:s verksamhet.

60. Under 2005 har byrån lagt särskild vikt vid att utbilda ny personal (se svar på punkt 63), men man har också för avsikt att stärka övrig internutbildning och skapa en särskild utbildningsfunktion som skulle ge dessa frågor en tydligare plats i organisationsstrukturen.

63. Kommissionen är medveten om att det finns en stor andel tillfälligt anställda inom OLAF och har föreslagit omfattande ändringar av byråns tjänsteförteckning i samband med det preliminära budgetförslaget för 2006. Dessa ändringar överensstämmer med den riktning som föreslås av revisionsrätten.

a) OLAF har under 2005 anordnat inledande utbildning för utredare, kompletterad med annan internutbildning. Utbildningen kan ta formen av kurser om offentlig upphandling, riktade språk- och juridikstudier, workshopar om utredningsmetodik eller löpande träning i rapportsammanställning. Under 2005 har enhetscheferna också genomgått kurser i arbetsledning som anordnats av kommissionen.

b) OLAF är medveten om risken för omfattande avhopp av tillfälligt anställda, och har redan planerat att låta deras kontrakt löpa upp till åtta år, så att man får tid att anordna särskilda uttagningsprov och göra nödvändiga ändringar i tjänsteförteckningen (se svar på punkterna 63 och 64).

Kommissionen diskuterar gärna hur man kan uppnå en balanserad lösning för att tillgodose OLAF:s specifika behov inom ramen för tjänsteföreskrifterna.

64. Byrån räknar med att anordna interna uttagningsprov inriktade på bedrägeribekämpningsfrågor, för att ge möjlighet för de mest kvalificerade medarbetarna som är tillfälligt anställda att få en fast tjänst. Detta skulle också underlätta för OLAF att behålla så mycket som möjligt av den kompetens som byggs upp.

65. För närvarande arbetar 25 utsända nationella experter för OLAF. Det är inte uteslutet att detta antal kan komma att öka, men man bör samtidigt hålla i minnet att de nationella experterna inte får anförtros vissa känsliga uppgifter just på grund av anställningförhållandet.

Enligt erfarenheterna vid OLAF är det också bättre att rekrytera tillfälligt anställda som är specialiserade på underrättelsefrågor eftersom medlemsstaterna ofta inte är villiga att ställa nationella experter till förfogande i tillräcklig omfattning, och eftersom den nödvändiga kompetensen när det gäller direkt förvaltade utgifter ofta saknas hos de nationella myndigheterna som erbjuder sig att sända ut experter. Man måste också väga in problemet med geografisk balans i detta sammanhang.

ÖVERVAKNINGSKOMMITTÉN

66. Kommissionen påpekade i sin rapport om utvärderingen av OLAF:s verksamhet ⁽¹⁾ att vissa organisatoriska problem har noterats i fråga om övervakningskommittén, i synnerhet vad gäller användningen av de administrativa anslagen och arbetsplatsen för kommitténs sekretariat. Kommissionen kommer att diskutera dessa frågor med [den nya] övervakningskommittén i en pragmatisk och konstruktiv anda och sträva efter att lösa problemen på bästa möjliga sätt enligt de regler som gäller.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

74. För närvarande kompliceras frågan om prioriteringar och riktlinjer för resultatstyrningen av själva den rättsliga ramen för OLAF och av verksamhetens natur. Kommissionen har emellertid uppmanat berörda instanser att bidra till en analys av de långsiktiga prioriteringarna för byråns verksamhet (se rekommendation nr 11 i rapporten om utvärdering av byråns verksamhet) ⁽²⁾. Kommissionen kommer också att ta upp denna fråga i samband med diskussionerna om en översyn av byråns arbetssätt. Vad gäller resultatstyrningen strävar OLAF efter att vidareutveckla synergierna mellan olika förfaranden (rättsliga eller disciplinära förfaranden, återvinning av belopp), samtidigt som man vidtar alla nödvändiga försiktighetsåtgärder och kontinuerligt söker de bästa metoderna för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen.

Kommissionen betonar åter att utarbetandet av resultatindikatorer för byråns arbete är en såpass komplicerad fråga att den kräver en fördjupad analys, inte minst med tanke på att byrån inte kan styra alla de faktorer som avgör om ärendena avslutas framgångsrikt eftersom det är nationella myndigheter eller berörda gemenskapsinstitutioner som svarar för uppföljningen. OLAF har emellertid gjort en första analys av resultaten av den kompletterande utvärderingen av verksamheten från 2004. Man har också för avsikt att ytterligare fördjupa denna analys och kommer att undersöka vilka resultatindikatorer som framstår som mest relevanta mot bakgrund av de nationella myndigheternas erfarenheter och bästa praxis (se svar på punkterna VII och 8).

76. OLAF anser att en öppen och klar rapportering och en gemensam praxis och förvaltningskultur bara är möjlig om alla de operativa insatserna sköts enligt samma interna förfaranden. Med ett sådant system kan man få till stånd en flexibel resursfördelning mellan de olika sektorerna och undvika att de blir alltför isolerade från varandra. Samordnings- och stödinsatserna kräver särskilt stabila interna förfaranden, eftersom de som regel kännetecknas av en hög grad av komplexitet (se svar på punkterna 13 och 14).

OLAF bedömer att det pågående arbetet med en reform av byråns funktion och organisation ger ett bra tillfälle att överväga hur distinktionen mellan samordnings- och stödåtgärder å ena sidan och utredningar å andra sidan kan ges ett tydligare uttryck i organisationsstrukturen.

⁽¹⁾ KOM(2003) 154 slutlig.

⁽²⁾ Rapport om utvärdering av OLAF:s verksamhet, KOM(2003) 154 slutlig.

77. Sedan slutet av 2003 har OLAF uppmuntrat uppföljnings- och åklagarenheterna att bidra mer aktivt såväl då utredningarna inleds som då de genomförs och avslutas, eftersom detta tjänar både till att effektivisera utredningarna och förbättra förutsättningarna för deras fortsatta uppföljning. Den nya modul som införts i ärendehanteringssystemet 2005 såsom ett hjälpmedel för verkställande kommittén underlättar också detta samarbete mellan enheterna.

De ansvariga vid byrån har tagit hänsyn till revisionsrättens påpekande om behovet av att bättre motivera enskilda utredningar, och fr.o.m. 2005 har man därför infört en "fortsatt arbetsplan" såsom en återkommande del i varje inledande utvärderingsrapport. Vad gäller den verkställande kommitténs sammansättning är byrån beredd att diskutera förslag till en mindre omfattande kommitté om detta kan förväntas effektivisera arbetet (se svar på punkterna 41 och 58).

78. Från och med 2004 har ledningens och övriga arbetsledares förutsättningar att bevaka handläggningen av ärenden förbättrats genom det datoriserade system som införts. Utredningarna kan slutföras på allt kortare tid, och genomsnittet var nere i 22 månader 2004 (se svar på punkterna V, 20 b, 23, 33, 35, 36 och 87).

För att underlätta för enhetscheferna att bättre styra prioriteringarna för utredningsarbetet överväger OLAF för närvarande att införa ett tidrapporteringsystem för utredarna (se svar på punkterna 25 och 79). Man har också genomfört introduktionskurser för nya medarbetare och specialiserade fortsättningskurser för utredare, där målet är att ytterligare förbättra kvaliteten på deras arbete och öka kunskapen om nya verktyg som står till buds för att effektivisera utredningarna (se svaren på punkterna 29 och 63 a).

79. En funktion för att stämma av hur många pågående utredningar varje utredare handlägger infördes i ärendehanteringssystemet redan 2004 (se svaren på punkterna 26 och 14).

Under 2005 har OLAF arbetat med att kartlägga de erfarenheter som samlats inom nationella myndigheter när det gäller tidrapporteringsystem för utredare, i syfte att samla kunskaper om befintlig praxis innan man inför ett eget system för detta ändamål. I det system som OLAF planerar skulle man för övrigt även ta hänsyn till den förväntade arbetstidsåtgången för de planerade men ännu inte inledda utredningar som ingår i verksamhetsplanen. Parallellt med detta arbete prövas för närvarande en prototyp för ett tidrapporteringsystem (se svar på punkterna 24–26).

80. Kommissionen har åtgärdat frågan om maximal utredningstid i förslagen till ändring av förordningarna (EG) nr 1073/1999 och (Euratom) nr 1074/1999 ⁽¹⁾, där man föreslagit att utredningarna skall få ta högst tolv månader med möjlighet till förlängning med sex månader i taget efter beslut av OLAF:s direktör efter yttrande från övervakningskommittén.

81. Se svar på punkterna 37 och 43.

Byrån kan inte hållas ansvarig för de rättsliga eller disciplinära påföljder som bestäms av andra myndigheter, men har strävat efter att stärka samarbetet med dessa (OLAF har bl.a. ingått ett samförståndsavtal med IDOC – det direktorat för disciplinärenden som skapades 2002). Både kommissionen och OLAF bedömer att samarbetet mellan OLAF och IDOC fungerar tillfredsställande.

Se även svaret på punkt 29.

82. Mervärdet av det juridiska uppföljningsarbetet inom OLAF består inte bara i att åklagarenheten vidarebefordrar ärenden till rättsliga myndigheter, utan omfattar också en rad kompletterande frågor som kan ha att göra med de olika disciplinära eller rättsliga påföljder som blir aktuella i olika ärenden (begäran om att häva tjänstemäns immunitet eller tystnadsplikt, ansökningar om hjälp i rättsak etc.).

Vad gäller ekonomisk uppföljning av ärenden har kommissionen valt att låta OLAF:s experter och de ansvariga utanordnarna tillsammans ansvara för frågor som rör återkrav av belopp. Se även svaren på punkterna 31 och 54.

Detta hindrar dock inte en eventuell framtida översyn från kommissionens egen sida vad gäller ansvarsfördelningen mellan dess olika avdelningar, inklusive de uppgifter och befogenheter som hör till OLAF:s verksamhet.

För jordbruksutgifterna finns det redan en mekanism för återkrav av belopp som bedöms ha betalats ut på felaktiga grunder. Detta sköts av GD Jordbruk i samband med förfarandet för räkenskapsavslutning.

Den rättsliga uppföljningen kan inte begränsas till de fall där den behövige utanordnaren efter ett straffrättsligt förfarande måste inleda ett civilrättsligt förfarande för att återkräva förlorade belopp. De myndigheter som får sig ärenden tillsända av OLAF ber dessutom ofta byrån om hjälp med kontakterna med EU:s institutioner, och OLAF har själv ett behov av att följa resultatet av de ärenden man överlämnar till andra myndigheter, bl.a. för att kunna utvärdera sina egna insatser.

I lagstiftningsfrågor åligger det framför allt de operativa generaldirektörerna att vidta de åtgärder som krävs inom respektive politikområde på grundval av OLAF:s utredningar eller rekommendationer. De ansvariga vid OLAF understryker att byrån är delaktig redan på ett tidigt stadium i lagstiftningsarbetet, som ett led i strävan att göra nya rättsakter så "bedrägerisäkra" som möjligt (se svar på punkt 91).

83. Enligt OLAF:s uppfattning är det normalt att ett överklagande av ett administrativt beslut först riktas till den avdelning som fattat beslutet, innan några rättsliga åtgärder vidtas.

Förslaget till ändring av förordning (EG) nr 1073/1999 ⁽²⁾ innebär bland annat en kodifiering av rätten till försvar (särskilt rätten att bli hörd) samt en rad andra viktiga förtydliganden av hur OLAF:s utredningar skall bedrivas.

84. Enligt OLAF:s bedömning bör de operativa kontakterna med medlemsstaterna och tredjeland kunna konsolideras. I rekommendation nr 6 i "rapporten om artikel 15" föreslår kommissionen en handbok över god praxis, som skulle tjäna till att effektivisera såväl funktionen för rådgivning som för juridisk uppföljning. Byrån har också gjort frågan om ökade operativa kontakter till en av sina prioriteringar för 2005 (se svar på punkterna 15 och 37).

⁽¹⁾ Se artikel 6.7 i dokument KOM(2004) 103 slutlig av den 10 februari 2004.

⁽²⁾ KOM(2004) 103, 10.2.2004.

85. Kommissionens förslag från juli 2004 om ömsesidigt administrativt bistånd för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen mot bedrägerier och all annan olaglig verksamhet syftar bland annat till att skapa ett mer homogent samarbete mellan kommissionen (OLAF) och nationella myndigheter. Den gällande förordningen (Euratom, EG) nr 2185/96 är av central betydelse för såväl utredningsarbete som förfarandena för att återvinna förlorade belopp, men eftersom de befogenheter som kommissionen anförtros inte alltid svarar upp mot dem som motsvarande nationella myndigheter förfogar över kompliceras ofta tillämpningen av förordningen.

OLAF har för avsikt att förbättra samarbetet med medlemsstaterna, och denna process kräver givetvis kontinuerliga och långvariga insatser från båda sidor. Bestämmelserna i artikel 3 i de förslag till ändring av förordningarna (EG) nr 1073/1999 respektive (Euratom) nr 1074/1999 som lades fram i februari 2004 utgör också steg i denna riktning, vilket även gäller rekommendation nr 5 i kommissionens "rapport om artikel 15" (som syftar till en utvidgning av samförståndsavtalen mellan OLAF och de nationella myndigheterna).

87. Genom ärendehanteringssystemet kan man kontinuerligt följa utredningarnas förlopp och systemet kan också, sedan 2003, användas för att producera resultattabläer. Även om det är riktigt att den prioriterade användningen av ärendehanteringssystemet inledningsvis var att registrera information om de enskilda ärendena har systemet i dag utvecklats till ett mer komplett förvaltningsverktyg (se svar på punkt 36).

Ärendehanteringssystemet har således de funktioner som krävs för en kontinuerlig bevakning av ärendena, även om användningen av systemet fortfarande kan förbättras (se svar på punkt 17).

OLAF:s handbok har redan förbättrats genom den uppdaterade version som antogs i februari 2005. OLAF planerar också att ställa samman ett separat dokument som rör själva utredningsarbetet (se svar på punkt 34).

I fråga om utbildning har omfattande insatser redan inletts (se svar på punkt 63 a).

88. Som ett led i arbetet med att förfinas utvärderingen av den egna verksamheten har OLAF inletts en analys av hur verksamhetsrapporterna skulle kunna förbättras, med stöd av de nationella myndigheternas erfarenheter av sådan rapportering (se svar på punkterna 8 och 37).

Kommissionen och OLAF är beredda att föra en dialog med de berörda institutionerna om innehållet i OLAF:s rapporter, samt om hur rapporteringen skulle kunna rationaliseras (se svar på punkt 42).

89. En stor del av OLAF:s operativa verksamhet kan sägas vara "reaktiv", eftersom byrån i likhet med nationella utredande myndigheter främst har till uppgift att agera när det kommer in anmälningar utifrån, och omfattningen och innehållet i sådana anmälningar är oftast svåra att förutse.

För att stärka stabiliteten i sina personalresurser planerar OLAF att anordna interna riktade uttagningsprov som skall syfta till att slå vakt om den kompetens som byggts upp hos de mest kvalificerade medarbetarna. Tjänsteförteckningen kommer också att ändras i den riktning som föreslagits av revisionsrätten (se svar på punkterna 63 och 64).

I den verksamhetsplan som byrån sammanställt för 2005 fördelas resurserna till de olika enheterna på grundval av den förväntade arbetsbelastningen. I de större enheterna assisteras enhetscheferna av "operativa chefer" för att garantera en kontinuerlig och ingående bevakning av utredningsarbetet.

90. Enheten för underrättelseverksamhet och strategi bidrar idag främst med en identifiering av "riskområden", vilket också på sikt underlättar fördelningen av resurser mellan olika sektorer (se svar på punkt 19). I framtiden skulle enheten dock kunna delta mer direkt i utredningsverksamheten, inte minst i fråga om prioriteringar (se svar på punkt 46).

I kommissionens förslag till ändring av förordningarna (EG) nr 1073/1999 och (Euratom) nr 1074/1999 klargörs villkoren för när byrån bör besluta att inleda en utredning, och det blir på så sätt lättare att prioritera de särskilda riskområden som identifierats av de strategiska analysenheterna. Revisionsrättens rekommendation bygger för övrigt på samma logik som rekommendation nr 5 i rapporten om utvärdering av OLAF:s verksamhet ⁽¹⁾.

De uppgifter om oegentligheter som anmäls av medlemsstaterna utnyttjas numera bättre i samband med riskanalysen, sedan metoderna för överföring och värdering av dessa uppgifter förfinats (se svar på punkt 47).

91. I fråga om utvecklingen av "bedrägerisäker lagstiftning" har gemenskapens lagstiftare uppmärksammat synergieffekterna mellan byråns operativa verksamhet och dess arbete med att utforma och utveckla metoderna för bedrägeribekämpning (se förordning (EG) nr 1073/1999).

I kommissionens meddelande om skydd mot bedrägerier genom heltäckande lagstiftning (SEK(2001) 2029) ges OLAF såväl en rådgivande som en samordnande roll (se svar på punkt 55). Frågan om denna dubbla roll kommer att tas upp vid den offentliga utfrågning om reformen inom OLAF som kommer att hållas i Europaparlamentet.

92. De personalresurser som tas i anspråk för de program som förvaltas av OLAF är mycket små, och de samlade anslagen till dessa program är också blygsamma. OLAF bidrar på ett konkret sätt till resultat av dessa program, och byrån drar också klara fördelar av sin medverkan, särskilt genom programmets samarbetsbefrämjande effekter. Kommissionen kan emellertid komma att göra en mer allmän översyn av OLAF:s roll inom ramen för dessa program.

93. Vad beträffar övervakningskommitténs roll delar kommissionen revisionsrättens bedömning att styrningen av OLAF bör ses över.

⁽¹⁾ KOM(2003) 154 slutlig.

Inom ramen för det förslag till ändring av förordning (EG) nr 1073/1999 som kommissionen har sänt ut på remiss till berörda institutioner föreslås en rad lösningar som kunde leda till en tydligare definition av övervakningskommitténs roll, och kommissionen kommer att fortsätta undersöka denna fråga.

94. För att kunna genomföra revisionsrättens rekommendationer krävs en mer genomgripande analys. Målet med en sådan analys kan vara att genom en omorganisation av OLAF göra en tydligare skillnad mellan byråns olika funktioner, samtidigt som

synergieffekterna bibehålls till fördel för byråns huvudsakliga verksamhet, nämligen utredningarna.

Strategin för bedrägeribekämpning måste vara övergripande, och således omfatta såväl analys och utveckling av politiken som förslag till nya rättsakter och utveckling av samarbetet med andra organ och på internationell nivå. Den naturliga kärnan i varje strategi förblir dock själva utredningarna och de övriga operativa insatserna. Den bedömning som redovisas här hindrar dock inte att kommissionen i framtiden kan komma att överväga en ny ansvarsfördelning mellan sina avdelningar, vilken även kan påverka OLAF:s uppdrag och befogenheter.

BILAGA

SVAR FRÅN OLAF:s ÖVERVAKNINGSKOMMITTÉ

Övervakningskommitténs roll (punkt 66)

Övervakningskommitténs roll är att försäkra sig om att utredningarna bedrivs "med full respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, särskilt principen om rättvis behandling, rätten för varje berörd person att yttra sig över de uppgifter som rör honom eller henne samt principen att endast material som har värde som bevisning kan utgöra grunden för slutsatser vid en utredning" (se skäl 10 i grundrättsakten). Dessa klara indikationer återspeglas också i några av de principer utredningsreglerna bygger på. Utöver dessa aspekter bevakar kommittén också att reglerna om förtrolighet och uppgiftsskydd följs.

A. Övervakningskommittén och OLAF:s oberoende ställning (punkterna 67 och 70)

Byråns och dess direktörs oberoende vid genomförandet av utredningar var en av de viktigaste nyheterna som infördes genom förordning (EG) nr 1073/1999. För att försvara detta oberoende måste kommittén ständigt vara på sin vakt, eftersom informellt inflytande och påtryckningar kan utgöra ett större hot mot oberoendet än några formella instruktioner från institutioner eller organ. Kommitténs övervakning utgör således den enda verkliga garantin för att byråns oberoende inte skall riskera att skadas.

B. Övervakningskommittén och berörda personers rättigheter vid utredning (punkterna 67, 68 och 70)

Det är inte kommitténs uppgift att svara för en fullständig kontroll av utredningarnas laglighet.

Ombudsmannens insatser, som visserligen är viktiga, utgör inte heller någon tillräcklig garanti eller någon kontroll av lagligheten i juridisk mening. Enligt kommitténs bedömning syftar dessa insatser först och främst till att spåra eventuella brister i förfarandena, och de skulle därför behöva kompletteras med lagstiftningsåtgärder. Efter att ha utbytt synpunkter med Europaparlamentets budgetkontrollutskott har kommittén i återkommande årsrapporter redogjort för sina förslag i lagstiftningsfrågan, såsom ett led i processen för inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet. I sin rapport för 2004 föreslår kommittén också skapandet av ett ämbete som "frihetsadvokat".

Övervakningskommittén är medveten om det faktum att respekten för de grundläggande rättigheterna samtidigt utgör en garanti för dem som berörs av utredningarna och en förutsättning för att utredningarna skall bli effektiva.

För att inte blanda sig i OLAF:s utredningsarbete har kommittén alltsedan den inledde sin verksamhet undvikit att vidta åtgärder i enskilda ärenden, och man har till exempel avböjt de många förfrågningar från av utredningar berörda personer som velat höras av kommittén i närvaro av en advokat. Genom att hålla sig till denna linje har kommittén kunnat förebygga varje risk för att dess roll skulle överlappa ombudsmannens.

Däremot har kommittén ibland använt förfrågningar från enskilda som utgångspunkt för att diskutera problem av mer generell natur. Dessa problem har då diskuterats ingående vid kommitténs möten (det är i det sammanhanget som man analyserat beslut som fattats av ombudsmannen) och tillsammans med OLAF.

Frågan om arbetsordningen har diskuterats ett flertal gånger både med OLAF:s direktör och med den direktör som varit ansvarig för enskilda utredningar. På vissa punkter har resultat snabbt kunnat nås, t.ex. i fråga om upprättandet av protokoll från utfrågningar. Frågan om införandet av en komplett intern förfarandekod är fortfarande öppen, även om kommittén ett flertal gånger kunnat påvisa behovet av en sådan. Direktören för OLAF har hittills inte visat någon avsikt att införa en uppförandekod, även om det skulle vara för rent internt bruk.

C. Övervakningskommittén och den löpande kontrollen över utredningsverksamheten (punkt 69)

Under en inledande fas, som definitivt drog ut för långt på tiden, fick kommittén ägna en alltför stor del av sitt arbete åt att få nya strukturer och arbetsmetoder på plats vid OLAF. Därefter har kommittén dock kunnat ägna sig åt operativa frågor och utöva sina kontrollbefogenheter i fråga om OLAF:s utredningar (se kapitel I i den senaste årsrapporten).

1. Att skapa nya strukturer (punkt 69 b)

Som en följd av en av revisionsrättens tidigare rekommendationer inrättades under första halvåret 2001 ett ärendehanteringssystem (**Case Management System/CMS**), som därefter har uppdaterats och förbättrats många gånger, samt en registerenhet (greffe).

2. Information om undersökningar som inte avslutats inom nio månader (punkt 69 a)

Den information om utredningar som inte avslutats inom nio månader som OLAF:s direktör förelagt kommittén enligt artikel 11.7 i grundförordningen har varit till mycket stor nytta och utgjort ett viktigt element i kontrollarbetet. I praktiken har dessa uppgifter ofta gett upphov till en fruktbar dialog mellan kommittén och den direktör som ansvarat för de aktuella utredningarna, både om arbetets förlopp och om allmänna frågor.

3. Information i förhand om fall som skall lämnas över till de rättsliga myndigheterna i medlemsstaterna (punkt 69 c och d)

I den sista meningen i artikel 11.7 i förordningen anges följande: "Direktören skall underrätta kommittén om de ärenden där det är nödvändigt att överlämna information till de rättsliga myndigheterna i en medlemsstat." I övervakningskommitténs interna bestämmelser tolkades formuleringen på så sätt att underrättelsen skulle ske i förhand (de interna bestämmelserna offentliggjordes i EGT L 41 av den 15 februari 2000 på grundval av en text utarbetad av den föredragande José Narciso da Cunha Rodrigues, som då var ledamot av kommittén och senare utsågs till domare i Europeiska gemenskapernas domstol).

Den allmänt tillämpade praxisen bygger på denna tolkning, och har inte lett till några påtagliga nackdelar eller invändningar.

I känsliga ärenden har den direktör som ansvarat för den aktuella utredningen bett övervakningskommittén att få avvakta med meddelandet till kommittén till dess att informationen sänts över till de rättsliga myndigheterna i medlemsstaten, utan att i detta skede ge några uppgifter om vilket ärende det rör sig om. Kommittén har då godkänt detta uppskov.

4. Interna och externa utredningar (punkt 71)

I samband med de händelser som ledde till Santer-kommissionens avgång riktade institutionerna mest uppmärksamhet mot interna undersökningar. Detta tar sig också uttryck såväl i skäl 1 och 7 som i artikel 1.3 i förordningen. Det bör i detta sammanhang påpekas att det när det gäller de externa undersökningarna är medlemsstaterna som håller i rodret och sköter själva undersökningsarbetet, medan OLAF främst bidrar med materiellt stöd eller organiserar samordningsmöten.

Vid en genomgång av alla ärenden och av informationen i ärendehanteringssystemet finns det däremot ingenting som skulle peka på att OLAF eller kommittén (som baserar sitt arbete på de utredningar som genomförs av OLAF) prioriterat de interna utredningarna och deras straffrättsliga aspekter på bekostnad av de externa. Det faktum att de interna undersökningarna – som till sin natur är känsliga – ofta har ägnats en särskilt stor uppmärksamhet inom OLAF, i kommittén (se mötesprotokoll) och ibland även i pressen, innebär inte på något sätt att de externa utredningarna getts en "lägre rang". Det bör också uppmärksammas att OLAF, förutom de externa utredningarna, också ger mycket stöd i olika former åt myndigheter i medlemsstaterna, vilket kommittén också utvärderat (se kapitel 2 i årsrapporten).

5. Granskning av avslutade undersökningar – utvärderingsrapporter (punkt 72)

Kommittén har lagt ner ett omfattande arbete på att granska avslutade utredningar, och dess sekretariat har getts i uppdrag att gå igenom så många ärenden som möjligt, varvid bara de mest signifikanta blir föremål för en utvärderingsrapport. Genom att detta arbete helt koncentrerats på avslutade ärenden undviker man risken att kommittén blandar sig i pågående utredningsarbete. I de rapporter som upprättas av kommitténs sekretariat har man – just därför att det är ett dokument för uteslutande internt bruk – kunnat ta upp samtliga de eventuella problem som kommittén ägnat en mer ingående analys. I de fall principiella problem har upptäckts (t.ex. brister i tillvägagångssättet vid utredningen eller vid genomgången av resultat av straffrättsliga förfaranden i medlemsstaterna) har dessa tagits upp med OLAF:s direktör eller med den direktör som ansvarat för de aktuella utredningarna, vilket ofta har lett till konstruktiva diskussioner. Protokollen från kommitténs möten innehåller inte alla detaljerade synpunkter som tagits upp, eftersom många ärenden fortfarande kan vara under utredning i medlemsstaterna även om OLAF avslutat sitt arbete med dem.

D. Slutsatser (punkt 93)

Övervakningskommitténs attityd gentemot OLAF har varit positiv, och kommittén har i nödvändiga fall stimulerat utvecklingen av nya strukturer eller metoder. Dess stöd har gett ett flertal positiva resultat, bland annat i anknytning till registerfunktionen (greffe) och systemen för registrering och hantering av ärenden (CMS). Hittills har emellertid direktören för OLAF inte följt kommitténs upprepade rekommendation att det snarast möjligt bör införas en intern förfarandekod för byrån.

Det har inte förekommit några fall där kommittén skulle ha blandat sig i byråns pågående utredningar. De månatliga mötena med byråns direktör samt de direktörer som ansvarar för de olika avdelningarna har i stället gett utmärkta tillfällen att diskutera principfrågor och allmänna frågor som eventuellt borde uppmärksammas av kommittén.

YTTRANDE nr 6/2005

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

(i enlighet med artikel 248.4 andra stycket och artikel 279.2 i EG-fördraget)

(2005/C 202/02)

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN HAR ANTAGIT DETTA YTTRANDE

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 280,

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen, särskilt artikel 160 c,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förslag till förordning om ändring av förordning (EG) nr 1073/1999 och förordning (Euratom) nr 1074/1999,

med beaktande av rådets begäran av den 8 mars 2004 om revisionsrättens yttrande.

Bakgrund till förslaget

1. Förslaget utgår från den utvärderingsrapport som kommissionen lade fram i april 2003 i enlighet med villkoren i artikel 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) ⁽¹⁾. Det är också en uppföljning av det löfte som kommissionens ordförande gav budgetkontrollutskottet den 18 november 2003 i samband med presentationen av kommissionens lagstiftnings- och arbetsprogram för 2004. Avsikten med kommissionens förslag är att stärka OLAF:s operativa effektivitet genom att låta byrån koncentrera sig på sina prioriteringar och förkorta utredningstiden genom att förtydliga vissa förfaranden. I sitt uttalande gick ordföranden emellertid längre än det förslag kommissionen har lagt fram genom att det, utöver justeringar av utredningsförfarandena, öppnade för möjligheten att organisera om själva byrån.

2. Det kommissionens ordförande i själva verket sa var att en fokusering av OLAF:s verksamhet innebar att det skulle kunna vara motiverat att återföra vissa övergripande uppgifter utan anknytning till utredningar till kommissionens enheter och att man behöver se över styrningen av OLAF ⁽²⁾. Slutligen föreslog han att OLAF:s effektivitet skulle höjas – eftersom byrån står inför en ökad arbetsbörda i en utvidgad union – genom att öka dess personalresurser, fokusera arbetsuppgifterna på utredningsfunktionen och anta förordningen. Av de förslag som kommissionens ordförande lade fram berörs endast det sista (antagande av förordningen) av förslaget om ändring av förordning (EG) nr 1073/1999. En fokusering av byråns nuvarande uppgifter skulle ha krävt en ändring av kommissionens beslut av den 28 april 1999 om inrättande av en europeisk byrå för bedrägeribekämpning ⁽³⁾.

3. Av ingressen framgår att syftet med förslaget är att ändra förordningen på fem huvudområden, utan att i något avseende ifrågasätta medlemsstaternas behörigheter och ansvar, samtidigt som principerna om subsidiaritet och proportionalitet respekteras. De fem områdena är följande:

- a) När det gäller ärenden som aktivt skall följas upp bör byrån själv få bestämma, utifrån sina egna prioriteringar, om man skall inleda en utredning eller ej (tillämpning av lämplighetsprincipen när det gäller att inleda en utredning).
- b) När det gäller interna utredningar (administrativa utredningar inom institutioner, organ, kontor och byråer) bör byrån informera institutioner eller organ om pågående utredningar eller när det kan bli nödvändigt med administrativa åtgärder för att skydda unionens intressen.
- c) Vid interna utredningar och i bedrägeriärenden i anslutning till kontrakt som finansierats med gemenskapsmedel (direkta utgifter handläggs genom externa utredningar) bör byrån kunna genomföra inspektioner hos ekonomiska operatörer i medlemsstaterna i enlighet med de förfaranden som fastställs i rådets förordning (Euratom, EG) nr 2185/96. Den skall också ha obehindrad tillgång till information som finns hos gemenskapens institutioner och organ när den genomför externa utredningar.

⁽¹⁾ KOM(2003) 154 slutlig av den 2 april 2003.

⁽²⁾ Med styrning avses inte endast förvaltningsarrangemangen utan även arrangemangen för övervakning (övervakningskommittén).

⁽³⁾ Beslut 1999/352/EG, EKSG, Euratom av den 28 april 1999 (EGT L 36, 31.5.1999).

d) För rättvisans och rättssäkerhetens skull bör garantierna för enskildas rättigheter i förfarandena förtydligas både för interna och externa utredningar.

e) Övervakningskommitténs roll bör utsträckas till övervakning under hela utredningen och till skydd av enskilda, både vid interna och externa utredningar. Därför föreslås att antalet kommittéledamöter ökas med två personer. Kommissionen föreslår också att en ledamot av kommittén bör ansvara för beredning av arbetet vad gäller OLAF:s respekt för enskildas rättigheter.

4. I nedanstående kommentarer tas hänsyn till resultaten av den granskning av byrån som redovisas i revisionsrättens särskilda rapport nr 1/2005.

Tillämpning av lämplighetsprincipen när det gäller att inleda en utredning

5. Tillämpningen av lämplighetsprincipen kan ses som en fråga om effektivitet, och revisionsrätten välkomnar ändringen. Den omedelbara praktiska effekten kommer emellertid att vara begränsad. Såsom visas i den särskilda rapporten är det antal välgrundade angivelser som byrån tar emot inte så stort att den måste välja vilka utredningar som skall genomföras.

6. Att prioritera och lägga fast tidtabeller hör samman. Erfarenheten visar att många av byråns utredningar tar längre tid än vad som är rimligt (12 till 18 månader). Eftersom så är fallet vore det lämpligt att fastställa tidsfrister för utredningarna.

Informationsskyldighet

7. Revisionsrätten stöder förslaget att stärka byråns skyldighet att informera berörda institutioner och organ när en utredning inleds. Strykningen i nuvarande artikel 4.5 av rätten att avvakta med sådan information leder emellertid till viss dubbeltydighet. Avsaknaden av en bestämmelse i denna fråga innebär att möjligheten att hålla inne med information inte är utesluten. Kommissionens förslag bör ändras för att garantera att kravet på att informera inte åsidosätts utan motivering under förevändning att sekretess är nödvändig för att garantera utredningens effektivitet.

Utvidgad användning av inspektionsförfarandena i förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 ⁽¹⁾

8. I förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 anges att "kontroller och inspektioner på platsen som kommissionen utför för att skydda Europeiska gemenskapernas finansiella intressen" skall genomföras för jordbruksstöd, strukturfonder och egna medel.

9. I förslaget sägs att tillämpningen av denna förordning skall utvidgas till att gälla direkta utgifter (inre politik, yttre bistånd etc.). Detta bör förstärka det urval av interventionsåtgärder som byrån kan vidta, särskilt i samarbetet med nationella myndigheter. Revisionsrättens granskningar har bekräftat att det finns brister i detta avseende. Därför bör kommissionens förslag på denna punkt välkomnas.

Förstärkning av procedurgarantierna

10. Kommissionen anser att det är lämpligt att de grundläggande principer som skall styra utredningarna fastställs i förordningen. Revisionsrätten stöder denna åsikt.

Antalet ledamöter i övervakningskommittén och dess roll

11. Efterlevnaden av de rättsliga förfarandena för utredningar måste garanteras. Enligt förordning (EG) nr 1073/1999 (artikel 14) skall klagomål beträffande OLAF-utredares förfrågningar under pågående utredning lämnas till byråns direktör. Detta är inte en tillfredsställande lösning eftersom den inte ger den klagande rätt till en oberoende granskning av hans eller hennes begäran. Som ett alternativ har enskilda som varit föremål för utredning vänt sig till Europeiska ombudsmannen när de ansett att deras grundläggande rättigheter blivit kränkta. Detta förfarande har visat sig vara otillfredsställande och vid några tillfällen lett till situationer där det uppfattats att ombudsmannen ingripit under pågående utredning. I kommissionens förslag läggs uppgiften att kontrollera utredarnas uppträdande på övervakningskommittén. Detta är ingen bättre lösning eftersom den strider mot principen att kommittén inte skall ingripa i pågående utredningar.

12. Granskningen av utredningsåtgärders laglighet bör tilldelas ett organ som är opartiskt och inte kan bli inblandat i hur utredningen genomförs till följd av andra aspekter i dess mandat.

⁽¹⁾ EGT L 292, 15.11.1996.

13. I kommissionens förslag klargörs inte övervakningskommitténs roll när det gäller oförenligheten mellan principen om att inte ingripa i utredningar och det krav på att inhämta ett yttrande från kommittén under en utredning som uppstår antingen när tolv månadersperioden har överskridits eller när kommittén skall informeras innan ett ärende vidarebefordras till de rättsliga myndigheterna. Det förefaller därför nödvändigt att ännu tydligare ange principen om att övervakningskommittén inte skall ingripa i pågående utredningar.

14. Kommissionen föreslår en ökning av antalet ledamöter i övervakningskommittén från fem till sju. Detta baseras inte på någon objektiv analys av kommitténs uppgifter och operativa förfaranden. Ledamöternas åtaganden är sporadiska vilket inte ger

dem möjlighet att ingående studera ärendena. För att de skall kunna arbeta mer effektivt vore det önskvärt att åtminstone några av dem har tidigare erfarenhet av gemenskapsfrågor, särskilt på utredningsområdet.

15. Enligt förordning (EG) nr 1073/1999 (artikel 11.6) skall övervakningskommittén hålla minst tio möten per år. Om kommittén skall koncentrera sig på att bevara oberoendet i OLAF:s utredningsfunktion får det dock inte ställas krav på nästan månatliga möten. Vidare bör en översyn av övervakningskommitténs roll och operativa förfaranden leda till en minskning av antalet tjänster vid dess sekretariat.

Detta yttrande har antagits av revisionsrätten i Luxemburg vid dess sammanträde den 9 juni 2005.

För revisionsrätten
Hubert WEBER
Ordförande
