C/2025/4091

18.7.2025

OLAF:S ÖVERVAKNINGSKOMMITÉ:S VERKSAMHETSRAPPORT 2024

(C/2025/4091)

Kommittéledamöter

Angelo Maria Quaglini
Ordförande för Olafs övervakningskommitté
Ledamot av kommittén sedan den 23 september 2022

Domare vid revisionsrätten, Italien.

Dušan Sterle
Ledamot av kommittén sedan den 28 mars 2022

Ministerrådgivare, utrikes- och Europaministeriet, Slovenien.
F.d. direktör för Sloveniens budgettillsynskontor, finansministeriet, Slovenien.

Marita Salgrāve
Ledamot av kommittén sedan den 23 september 2022

Chef, INTOSAI IDI, professionella och relevanta högre revisionsorgan.
F.d. rådsmedlem och revisionsdirektör, Högsta revisionsinstitutionen, Lettland.
F.d. verkställande direktör för Centrala finans- och upphandlingsorganet, finansministeriet, Lettland.

Teresa Anjinho
Ledamot av kommittén från den 23 september 2022 till den 7 februari 2025

F.d. biträdande ombudsman och oberoende sakkunnig inom mänskliga rättigheter, Portugal.

Thierry Cretin
Ledamot av kommittén från den 9 september 2022 till den 22 juli 2024

F.d. fransk medlem av domstolsväsendet (undersökningsdomare, biträdande åklagare, chefsåklagare). F.d. direktör för både generaldirektoratet för rättsliga frågor och konsumentfrågor och generaldirektoratet för migration och inrikes frågor vid Europeiska kommissionen.

Förord

År 2024 var ett mycket produktivt år för övervakningskommittén för Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf). Kommittén riktade fyra detaljerade yttranden till Olafs generaldirektör, däribland två yttranden om Olafs befogenheter att genomföra interna utredningar. Kommittén rådfrågades också och lämnade anmärkningar på ett reviderat utkast till Olafs riktlinjer om utredningsförfaranden, i enlighet med artikel 17.8 i förordning (EU, Euratom) 883/2013 (*Olaf-förordningen*). Kommittén kunde utföra sitt övervakningsuppdrag med en hög grad av effektivitet och engagemang.

I februari 2024 avgav kommittén sitt första yttrande om Olafs kompletterande utredningar. Yttrandet var inriktat på kompletterande utredningar som Olaf genomfört sedan juni 2021, då Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo) inledde sin verksamhet. Avsikten var att ge en bättre förståelse av hur Olafs samarbete med Eppo utvecklas. I sina slutsatser lovordade kommittén både Eppo och Olaf för deras ansträngningar att göra denna nya mekanism framgångsrik i kampen mot bedrägerier. Kommittén utfärdade två rekommendationer till Olaf om att göra samarbetet och utbytet med Eppo mer öppet och stärka relevanta aspekter av god förvaltningssed. Eftersom det sker en ständig utveckling när det gäller kompletterande utredningar övervakade kommittén också 52 kompletterande Olaf-utredningar som utförts under 2024 samt hur deras rekommendationer hade genomförts. Den här årsrapporten ger ytterligare insikter om utförandet av sådana utredningar och utredningarnas roll som ett viktigt verktyg i samarbetet mellan de två huvudpelarna i EU:s bedrägeribekämpningsarkitektur, Olaf och Eppo.

I maj 2024 antog kommittén ett yttrande om Olafs preliminära budget för 2025. I detta yttrande konstaterades det att Olafs preliminära budget för 2025 hade ökat med fem procent jämfört med 2024. Kommittén kom fram till att de föreslagna ökningarna av vissa enskilda budgetposter var motiverade och i linje med kommissionens riktlinjer för utarbetandet av Olafs budgetförslag för 2025. Kommittén betonade också vikten av att upprätthålla Olafs kapacitet för inspektioner på plats och dess budget för informations- och kommunikationsteknik. I yttrandet betonades också behovet av tillräckliga personalresurser och välkomnades de ytterligare resurser som avsatts för Olafs roll inom Ukrainafaciliteten.

I två andra yttranden behandlades rättsliga frågor som rör Olafs behörighet att utföra utredningar. I yttrande nr 4/2024 undersökte kommittén huruvida Olaf har befogenhet att utreda parlamentsledamöter och ledamöter av institutioner, organ och byråer för allvarliga brott i samband med deras tjänsteutövning, även om brotten inte förefaller påverka EU:s ekonomiska intressen. Kommittén drog slutsatsen att det genom Dallidomen hade fastställts att Olaf har behörighet att genomföra denna typ av interna utredningar och att denna behörighet härrör direkt från artikel 1.4 i Olaf-förordningen. Kommittén ansåg att den kommande översynen av Olaf-förordningen skulle vara ett lämpligt tillfälle att fullt ut anpassa artikel 1.4 i förordningen till domstolens dom i målet Dalli. Detta skulle ge större klarhet och undanröja tvivel om Olafs behörighet att utföra interna utredningar av ledamöter av institutioner, organ och byråer som inte påverkar EU:s ekonomiska intressen.

Det andra yttrandet, som formellt antogs i januari 2025, var inriktat på Olafs roll och befogenheter när det gäller att utreda olämpligt beteende och trakasserier inom institutioner, organ och byråer. Kommittén undersökte 20 ärenden rörande trakasserier som Olaf hade avvisat (dvs. där ingen utredning hade inletts) under de senaste fem åren (2018–2023) samt nio utredningar av trakasserier som hade slutförts under samma period. Syftet med yttrandet var att bedöma om Olaf var rätt organ för att utföra sådana utredningar samt att bedöma ”mervärdet” av Olafs ingripanden.

Kommittén fortsatte med och slutförde analysen av utkastet till utredningsförfaranden. Kommittén antog formellt sitt yttrande i november 2024. Det är kommitténs uppfattning att översynen av riktlinjerna om utredningsförfaranden är en mycket viktig uppgift för Olaf eftersom den bör leda till antagandet av uppdaterade, detaljerade, tydliga och omfattande riktlinjer. Kommitténs rekommendationer är inriktade på att säkerställa att följande principer följs: i) Rimlig längd på och kontinuerligt utförande av utredningar. ii) En tydlig beslutsprocess. iii) Tillämpning av rättssäkerhetsgarantier. iv) Öppenhet. v) Likabehandling av enskilda personer under utredningar. Kommittén tackar Olaf för den konstruktiva och öppna dialogen. Kommittén är dock oroad över det tillkännagivande som gjordes i början av 2025 om att antagandet av den slutliga versionen av riktlinjerna hade skjutits upp. Kommittén anser att denna försening är omotiverad, med tanke på de betydande framsteg som Olaf redan har gjort och den avsevärda tid och ansträngning som redan har lagts ned, såväl av Olaf som av alla de intressenter som har inkommit med värdefulla bidrag till översynen.

Kommittén fortsatte att övervaka längden på Olafs utredningar, och presenterar resultaten av den övervakningen i den här årsrapporten.

Det bör också noteras att en kommittéledamot avgick i juli 2024 och att kommittén fortsatte sin verksamhet med fyra ledamöter fram till december 2024.

Som en sista anmärkning vill jag, på ledamöternas vägnar, tacka Olafs generaldirektör för hans öppna och konstruktiva inställning och samtal med kommittén, och även erkänna det värdefulla stöd som medlemmarna av sekretariatet, som fungerar under ledningen av dess chef, lämnade till kommittén.

Angelo Maria Quaglini

Ordförande för övervakningskommittén

Innehållsförteckning

Förord 2

1. Kommittén i ett nötskal 5

2. Övervakning 6

2.1 *Yttrande 1/2024 om Olafs och Eppos kompletterande utredningar och den årliga uppföljningen* 6

2.2 *Tillsyn över Olafs budget och resurser: Yttrande nr 2/2024 om Olafs preliminära budgetförslag för 2025* 8

2.3 *Yttrande 3/2024 – Olafs riktlinjer om utredningsförfaranden* 9

2.4 *Yttrande nr 4/2024 – Olafs befogenhet att utföra interna utredningar: ledamöter av EU-institutioner* 11

2.5 *Utkast till yttrande om Olafs interna utredningar av trakasserier inom EU:s institutioner, organ och byråer* 14

2.6 *Övervakning av längden på Olafs utredningar* 16

2.6.1 *Rapporter om utredningar som pågått i mer än tolv månader som kommittén mottog 2024* 16

2.6.2 *Övervakning av Olaf-utredningar som pågick i mer än 36 månader under 2024* 17

2.7 *Kommitténs övervakning av de enskilda klagomål som lämnats in till Olaf* 21

3 Samarbete 21

3.1 *Samarbete med Olaf* 21

3.2 *Förbindelser med intressenter* 22

4 Förvaltning och resurser 22

4.1 *Övervakningskommitténs arbetsmetoder* 22

4.2 *Sekretariatet* 23

4.3 *Budgetfrågor* 23

1. **Kommittén i ett nötskal**

1. Övervakningskommittén för Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) (*kommittén*) är ett oberoende organ som inrättats genom förordning (EU, Euratom) 883/2013 ([1]) (*Olaf-förordningen*) för att stärka och garantera Olafs oberoende genom att regelbundet övervaka hur Olafs utredningar genomförs.

2. Kommittén består av fem oberoende, externa experter (*ledamöterna*), som utses i samförstånd mellan Europaparlamentet, rådet och Europeiska kommissionen för en period av fem år ([2]). Ledamöterna utför sina uppgifter på ett helt oberoende sätt och får varken begära eller ta emot instruktioner från någon regering eller från någon institution, något organ eller någon byrå inom EU. Kommittén stöds i sitt arbete av ett sekretariat som ställs till förfogande av kommissionen och som arbetar permanent under kommitténs direkta överinseende, oberoende av kommissionen, Olaf eller andra organ. Sekretariatet spelar en viktig roll för att underlätta och bidra till kommitténs övervakningsuppdrag.

3. Med tanke på karaktären hos Olafs utredningar är det inte möjligt att väcka talan vid EU:s domstolar mot ett beslut av Olafs generaldirektör om att inleda eller avsluta en utredning ([3]). Det innebär att kommittén, tillsammans med den tillsynsansvarige för rättssäkerhetsgarantier (som handlägger klagomål mot Olaf för bristande efterlevnad av rättssäkerhetsgarantier) och de regler som gäller för utredningar ([4]), spelar en avgörande roll som ett oberoende organ vars uppgift är att övervaka och granska hur Olaf genomför sina utredningar. Kommittén har därmed en privilegierad ställning eftersom den ger EU-institutionerna en inblick i Olafs funktion, och tillhandahåller en försäkran om att Olaf agerar lagligt och i enlighet med tillämpliga rättssäkerhetsgarantier.

4. Enligt Olaf-förordningen har kommittén tre uppgifter: i) Regelbundet övervaka Olafs utredningsarbete. ii) Bistå Olafs generaldirektör i dennes fullgörande av sina skyldigheter. iii) Rapportera till EU-institutionerna.

5. I synnerhet försöker kommittén, genom att regelbundet övervaka Olafs utredningar, se till att

   (i) det inte finns någon extern inblandning i Olafs utredningsarbete,

   (ii) alla generaldirektörens relevanta beslut antas i enlighet med principerna om laglighet och opartiskhet och att de är förenliga med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt rättssäkerhetsgarantierna ([5]).

6. I kommitténs arbete ingår i) att rikta **yttranden** och, i förekommande fall, **rekommendationer** till Olafs generaldirektör beträffande Olafs utredningsarbete, längden på dess utredningar samt de resurser som Olaf behöver för att genomföra dessa utredningar, och ii) att formulera **anmärkningar** om Olafs utkast till riktlinjer om utredningsförfaranden. Kommittén ingriper aldrig i Olafs pågående utredningar när den utfärdar yttranden och rekommendationer.

([1]) Artikel 15.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 av den 11 september 2013 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 och rådets förordning (Euratom) nr 1074/1999 (EUT L 248, 18.9.2013, s. 1), i dess lydelse enligt förordning (EU, Euratom) 2016/2030 och förordning (EU, Euratom) 2020/2223. Finns på https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:02013R0883-20210117.

([2]) För att ta tillvara kommitténs erfarenheter ska ledamöterna bytas ut på en alternerande grund, i enlighet med Olaf-förordningen.

([3]) Mål T-658/17, Stichting Against Child Trafficking/kommission, ECLI:EU:T:2018:799.

([4]) Se artikel 9a.8 i Olaf-förordningen.

([5]) https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_sv.pdf.

2. **Övervakning**

7. Under rapporteringsåret riktade kommittén fyra yttranden till Olafs generaldirektör i enlighet med artikel 15 i Olaf-förordningen. I dessa fastställs ett antal rekommendationer. På grundval av artikel 17.8 i Olaf-förordningen rådfrågades kommittén också om det reviderade utkastet till riktlinjer om Olafs utredningsförfaranden, och lämnade anmärkningar om det ([6]). Kommittén fortsatte även att övervaka längden på Olafs utredningar och tillämpningen av rättssäkerhetsgarantier.

2.1 *Yttrande 1/2024 om Olafs och Eppos kompletterande utredningar och den årliga uppföljningen*

8. I februari 2024 antog kommittén yttrande 1/2024 ([7]) om Olafs kompletterande utredningar. Yttrandet grundades på en första analys av 70 kompletterande utredningar som Olaf utfört sedan juni 2021, då Eppo inledde sin verksamhet. Av dessa 70 utredningar blev 40, som redan avslutats av Olaf, föremål för en djupgående analys av kommittén.

9. Kommittén lovordade både Eppo och Olaf för deras ansträngningar att göra denna nya mekanism framgångsrik i kampen mot bedrägerier. Kommitténs analys visade på engagemang och professionalism från båda parter.

10. På grundval av analysen av dessa 40 avslutade kompletterande utredningar utfärdade kommittén två rekommendationer till Olaf. För det första rekommenderade kommittén Olaf att alltid använda de formulär och mallar som överenskommits med Eppo för att lägga fram ett förslag om att inleda en kompletterande utredning, även i fall där Eppo redan informellt har informerat Olaf om att myndigheten skulle invända mot det. Vidare rekommenderade kommittén att denna praxis skulle återspeglas i Olafs kommande reviderade riktlinjer om utredningsförfaranden. Syftet med dessa två rekommendationer var att stärka öppenheten och den goda förvaltningsseden i samarbetet och utbytet mellan Olaf och Eppo.

11. Eftersom det sker en kontinuerlig utveckling när det gäller de kompletterande utredningarna beslutade kommittén att från och med denna årsrapport årligen övervaka Olafs kompletterande utredningar och genomförandet av rekommendationer för att ge ytterligare insikter om utförandet av sådana utredningar och deras roll som ett centralt verktyg i samarbetet mellan de två huvudpelarna i EU:s bedrägeribekämpningsarkitektur, Olaf och Eppo.

Olafs kompletterande utredningar under 2024

12. I september 2024 bad kommittén Olaf att tillhandahålla en förteckning över de kompletterande utredningar som hade inletts eller avslutats 2024. Olaf rapporterade 52 kompletterande utredningar för 2024, varav kommittén tog del av och analyserade 24. I december 2024 lämnade Olaf ytterligare information om de återstående 25 ärendena, som hade inletts för mindre än ett år sedan och därför inte var tillgängliga ([8]) för kommittén i Olafs ärendehanteringssystem. Olaf lade också till tre nya ärenden som inleddes efter den ursprungliga begäran i september 2024 ([9]).

([6]) Övervakningskommitténs yttrande nr 3/2024 – *OLAF Guidelines on investigation procedures* (inte översatt till svenska), finns på https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/cdd642c0-2339-48e4-89c4-3041316bef1f_en?filename=Opinion%20GIPs%2013.11.24_NON-CONFIDENTIAL.pdf.

([7]) Övervakningskommitténs yttrande nr 1/2024 – *Complementary investigations of OLAF and the EPPO* (inte översatt till svenska) finns på https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/9017a135-fe82-4471-84fc-eb7030379e3a_en?filename=Opinion%20on%20CI%20-%20non%20confidential%20v.pdf.

([8]) Enligt artikel 7.8 och artikel 17.5 d andra stycket i Olaf-förordningen har övervakningskommittén tillgång till utredningar som varar längre än tolv månader.

([9]) Övervakningskommittén begärde en förteckning över alla kompletterande utredningar som inleddes och avslutades under 2024 (januari–december) samt tillgång till handlingarna om dessa ärenden i Olafs ärendehanteringssystem den 16 september 2024.

13. Av de 52 kompletterande utredningar som kommittén analyserade för 2024 hade 32 nyligen inletts, medan 20 var avslutade. I 18 avslutade utredningar föreslog Olaf att cirka 160 miljoner euro skulle återkrävas. I de två återstående avslutade utredningarna utfärdade Olaf disciplinära och administrativa rekommendationer.

Analys

14. Kommittén noterar att av 52 kompletterande utredningar initierades 32 av Eppo och 20 av Olaf.

15. Av de 32 kompletterande utredningar som Eppo hade initierat kom 22 från de europeiska delegerade åklagarna från Rumänien. De återstående tio utredningar som initierades av Eppo inleddes på begäran av europeiska delegerade åklagare från fyra olika medlemsstater: FR (2 ärenden), LT (3), ES (4) och CZ (1). Slutligen fördelade sig de 20 ärenden som initierades av Olaf på följande sätt: CZ (4 ärenden), SK (3 ärenden), CR, HU (2 ärenden), BE, BG, DE, ET, GR, IT, LT, RO (och SIT ([10])) (1 ärende).

16. 37 utredningar inleddes från första början som kompletterande och 15 omklassificerades till kompletterande utredningar. Huruvida en utredning inleds som kompletterande från början eller omklassificeras till kompletterande i ett senare skede förefaller påverka dess totala längd, såsom visas nedan (se punkterna 23–27).

17. Kommittén konstaterar att inget förslag från Olaf om att inleda en kompletterande utredning formellt har avvisats av Eppo, vilket kan ses som ett tecken på ett mycket gott samarbete mellan parterna. Kommittén kan inte heller se att det finns något som tyder på att avsaknaden av formella avvisanden skulle vara resultatet av informella utbyten mellan Olaf och Eppo i ett tidigare skede, där Eppo skulle ha meddelat Olaf att man skulle invända om Olaf gjorde en sådan begäran. Olaf har informerat kommittén om att det finns en vilja att utforska möjligheterna att effektivisera processen för att diskutera förslag till potentiella kompletterande utredningar.

Första rekommendationen: Användning av formulär

18. Ett av kommitténs konstateranden i yttrande 1/2024 var att om Eppo under föregående informella utbyten invände mot Olafs avsikt att inleda en kompletterande utredning skulle Olaf i praktiken inte göra någon formell skriftlig begäran i detta avseende. Därmed skulle det inte finnas något formellt spår av Olafs förslag eller Eppos invändningar mot det. Kommittén rekommenderade därför att Olaf alltid bör lägga fram ett formellt skriftligt förslag när byrån avser att inleda en kompletterande utredning, med användning av de formulär och mallar som redan överenskommits med Eppo. På så sätt säkerställs a) efterlevnaden av principen om öppenhet, och b) effektiviteten för kommitténs övervakning av Olafs utredningsarbete.

19. Kommittén fann att korrekta formulär för begäranden hade använts i 23 ärenden av totalt 52. I de flesta av dessa ärenden hade minst en av parterna följt det formella förfarandet för att kommunicera med den andra. I vissa av de återstående ärendena hade antingen begäran gjorts genom en vanlig skrivelse, utan användning av lämpligt formulär, eller svaret på en formell begäran lämnats via ett vanligt e-postmeddelande alternativt i muntlig form.

20. I elva ärenden hade Olaf använt de lämpliga formulären för att begära att en kompletterande utredning skulle inledas, medan Eppo inte alltid hade gjort det, även om Eppos rutiner stadigt har förbättrats under hela året.

Andra rekommendationen: Uppföljning av detta förfarande i riktlinjerna för utredningsförfaranden

21. Den andra rekommendationen, som är en följd av den första, var att Olaf bör se till att dess kommande reviderade riktlinjer om utredningsförfaranden rekommenderar att de formulär och mallar som överenskommits med Eppo används när ett förslag om att inleda en kompletterande utredning läggs fram.

([10]) SIT – *Special Investigative Team* (särskild utredningsgrupp).

22. I denna fråga åtog sig Olaf i sina kommentarer i yttrande nr 1/2024 att tillsammans med Eppo undersöka hur man kan effektivisera processen för att diskutera förslag till potentiella kompletterande utredningar och se till att den är formell och öppen.

Utredningarnas längd

23. I sitt yttrande 1/2024 konstaterade kommittén att 75 procent av de avslutade kompletterande utredningarna hade pågått i mindre än ett år (i genomsnitt åtta månader). Mycket få ärenden (10–20 procent) pågick i över ett år, och då av objektiva skäl, såsom den särskilt komplexa karaktären hos de frågor som utreddes, inklusive om utredningen berörde ett stort antal personer och/eller länder.

24. I de ärenden som analyserats sedan dess har kommittén funnit en skillnad mellan de utredningar som från början inletts som kompletterande utredningar och de som omklassificerats till kompletterande utredningar, ofta i ett senare och längre framskridet utredningsskede.

25. I det senare fallet slutförde Olaf utredningarna inom några månader (eller dagar i vissa fall) efter det att Eppo hade godtagit Olafs förslag om att inleda en kompletterande utredning. Det framskridna stadium som uppnåtts i den ursprungliga Eppo-utredningen, som ofta omfattar en betydande mängd information som redan samlats in genom kriminaltekniskt arbete och kontroller på plats som utförts innan utredningen omklassificerades till kompletterande, skulle kunna vara huvudskälet till att utredningarna avslutades så snabbt.

26. Utredningar som redan från början inletts som kompletterande utredningar pågick längre i genomsnitt (381 dagar), och i mer komplexa fall till och med över två år.

27. År 2024 var den genomsnittliga längden för omklassificerade och externa kompletterande Olaf-utredningar ([11]) 12 månader, vilket är lägre än den genomsnittliga längden för andra Olaf-utredningar (24 månader). De flesta av 2024 års kompletterande utredningar hade inga omotiverade avbrott, vilket visar på en effektiv och samarbetsinriktad metod från Eppos och Olafs sida.

2.2 *Tillsyn över Olafs budget och resurser: Yttrande nr 2/2024 om Olafs preliminära budgetförslag för 2025*

28. Varje år antar kommittén ett yttrande om Olafs preliminära budgetförslag för att försäkra EU-institutionerna om att budgetförslaget bevarar Olafs oberoende i utredningsarbetet. Närmare bestämt undersöker kommittén i sitt yttrande om Olaf har tillräckliga ekonomiska och mänskliga resurser för att trappa upp kampen mot bedrägerier, korruption och annan olaglig verksamhet och utföra de uppgifter som byrån tilldelats på ett effektivt sätt.

29. Den 15 maj 2024 utfärdade kommittén yttrande nr 2/2024 om Olafs preliminära budgetförslag för 2025. I detta yttrande konstaterades det att Olafs preliminära budget för 2025 hade ökat med fem procent jämfört med budgeten för 2024. De föreslagna ökningarna av vissa enskilda budgetposter var vederbörligen motiverade och låg i linje med kommissionens riktlinjer för utarbetandet av dess budgetförslag för 2025.

30. Med avseende på Olafs budgetpost för ”kostnader för tjänsteresor och representation” noterade kommittén vikten av kommissionens rekommendation att samtliga kommissionsavdelningar ska tillämpa en linjär minskning med 20 procent på tjänsteresor och möten inom ramen för den gröna given. Trots detta välkomnade kommittén det faktum att Olafs budget för tjänsteresor och representation skulle ligga kvar på samma nivå som 2024, så att Olafs viktiga förmåga att inom ramen för sina utredningar utföra inspektioner på plats i och utanför EU kan upprätthållas.

31. Kommittén välkomnade också det faktum att Olafs budget för ”informations- och kommunikationsteknik” låg kvar på samma nivå som 2024. Efter att ha ökat avsevärt flera år i följd skulle Olafs utgifter för ärendehanteringssystemet nu enligt kommitténs uppfattning gälla underhåll, snarare än vidareutveckling.

([11]) Olaf-utredningarnas genomsnittliga längd avser tiden från det att begäran om en kompletterande utredning godtagits till det att Olafs administrativa utredning avslutas. I vissa fall fortsätter Eppo brottsutredningen.

32. När det gäller Olafs personalresurser har kommittén alltid hävdat att det är av största vikt att Olaf har tillräckliga personalresurser till sitt förfogande för att kunna fortsätta leverera goda resultat. Kommittén välkomnade därför att inga fler nedskärningar planerades för 2025 i Olafs tjänsteförteckning, och att Olaf också skulle få ytterligare resurser med tanke på byråns förväntade roll inom Ukrainafaciliteten, med finansiering från det instrumentet.

33. Kommittén påpekade att en viktig egenskap hos Olafs budget är dess sammanlänkade struktur, som gör det möjligt för Olaf att göra ”interna” budgetöverföringar mellan de olika budgetposterna utan att begära tillstånd från EU:s budgetmyndighet. Tack vare denna möjlighet har Olaf kunnat svara på oförutsedda händelser och utmaningar och förvalta sin budget med större flexibilitet än något annat av kommissionens generaldirektorat. Kommittén har alltid varit positiv till Olafs självständighet i budgetförvaltningen, som en ytterligare (budget)garanti för byråns oberoende.

34. Kommittén betonade dock vikten av att Olaf alltid förvaltar sin budget på ett sätt som så långt det är möjligt respekterar de allmänna budgetprinciper som fastställs i artiklarna 6–38 i förordningen om finansiella regler och som är tillämpliga på EU:s allmänna budget, inbegripet principerna om öppenhet och specificering.

2.3 *Yttrande 3/2024 – Olafs riktlinjer om utredningsförfaranden*

35. Som en reaktion på Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2223 av den 23 december 2020 om ändring av förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 i fråga om utredningar som utförs av Olaf beslutade Olaf att ändra de befintliga riktlinjerna om utredningsförfaranden för att införliva förordningens nya bestämmelser i nya interna riktlinjer och upprätta en tydlig och enhetlig ram för all utrednings-, stöd- och samordningsverksamhet. Enligt artikel 17 i Olaf-förordningen antas riktlinjerna om utredningsförfaranden av generaldirektören, efter det att övervakningskommittén har fått möjlighet att lämna anmärkningar. Mot bakgrund av detta förklarade Olaf för kommittén att denna översynsprocess hade genomförts i två olika faser.

36. Under den första fasen gjorde generaldirektören en partiell översyn som begränsades till vad som var absolut nödvändigt för att anpassa riktlinjerna om utredningsförfaranden till de ändringar som hade införts genom förordning (EU, Euratom) 2020/2223 och inledandet av Eppos verksamhet. Denna fas slutfördes och de nya riktlinjerna om utredningsförfaranden trädde i kraft den 11 oktober 2021. I sina anmärkningar till Olafs generaldirektör om översynen av riktlinjerna av den 17 augusti 2022 klargjorde kommittén att den skulle avge ett yttrande om de reviderade riktlinjerna först när den andra fasen av översynsprocessen hade slutförts ([12]).

37. I översynens andra fas, som är den som nu pågår, genomförde Olaf en mer genomgripande översynsprocess, som innefattade frågor som tas upp i andra interna Olaf-instruktioner och riktlinjer, praxis som fastställts under Olafs samarbete med Eppo, rekommendationer från Olafs intressenter och frågor som identifierats av Olafs personal under åren.

38. Den 24 november 2023 överlämnade Olaf den reviderade slutliga versionen av utkastet till riktlinjer om utredningsförfaranden till övervakningskommittén för formella anmärkningar. Som en del av detta formella samråd ägde en konstruktiv överläggning rum mellan Olaf och kommittén. Den inleddes under andra halvan av 2023 och fortsatte under rapporteringsperioden. Övervakningskommitténs yttrande nr 3/2024 om Olafs riktlinjer om utredningsförfaranden antogs av kommittén vid dess plenarsammanträde den 15 oktober 2024 och offentliggjordes den 12 november 2024 ([13]).

39. I yttrandet lämnade kommittén sina anmärkningar och rekommendationer till Olafs generaldirektör innan riktlinjerna antogs i enlighet med artikel 17.8 i Olaf-förordningen.

([12]) Artikel 17.8 sista meningen i Olaf-förordningen.

([13]) Övervakningskommitténs yttrande nr 3/2024 – *OLAF Guidelines on investigation procedures* (inte översatt till svenska), finns på https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/cdd642c0-2339-48e4-89c4-3041316bef1f_en?filename=Opinion%20GIPs%2013.11.24_NON-CONFIDENTIAL.pdf.

40. För kommittén är det, som redan nämnts i tidigare yttranden ([14]), absolut nödvändigt att de nya riktlinjerna om utredningsförfaranden bygger på en djupgående, omfattande översyn av alla andra befintliga interna Olaf-riktlinjer och instruktioner. Detta är viktigt eftersom riktlinjerna om utredningsförfaranden är de enda riktlinjer, de enda instruktioner eller den enda manual som Olaf-förordningen kräver att Olaf offentliggör ([15]), vilket innebär att de är väsentliga för att säkerställa den nödvändiga graden av öppenhet och rättssäkerhet för de personer som utreds.

41. I detta sammanhang erkände kommittén de framsteg som gjorts för att förse utredarna med en reviderad uppsättning riktlinjer, men ansåg att det utkast till riktlinjer om utredningsförfaranden som hade lämnats in och granskats kunde förbättras ytterligare. Kommittén anser att övergripande, omfattande och detaljerade utredningsriktlinjer i större utsträckning kommer att förverkliga fördelarna med att upprätthålla principer som i) rimlig längd på och kontinuerligt utförande av utredningar, ii) en tydlig beslutsprocess, iii) tillämpning av rättssäkerhetsgarantier, iv) öppenhet v) och likabehandling av enskilda personer under utredningen.

42. Kommittén lämnade praktiska och noggrant underbyggda rekommendationer och förslag, särskilt på följande punkter:

(i) Utredningarnas längd. Kommittén tog upp olika aspekter, bland annat följande: Utredningsplanering. Omotiverade perioder av inaktivitet. Kontinuerligt utförande av utredningar. Mekanismer för att granska utredningarnas längd. Skyldighet att rapportera till kommittén. En rimlig utredningsperiod, som bör som bör stå i proportion till ärendets komplexitet och omständigheter.

(ii) Oberoendet hos Olafs generaldirektör och beslutsprocessen. Rekommendationerna handlade om att strukturera reglerna och beskriva principerna för öppenhet, dokumentation, samråd och samarbete under hela beslutsprocessen, med särskild uppmärksamhet på delegeringen av befogenheter och hierarkiska ansvarsområden.

(iii) Utredningarnas omfattning mot bakgrund av rätten till försvar och beslutsprocessen. Rekommendationerna tar främst upp behovet av att motivera eventuella ändringar av en utrednings omfattning och att tillämpa samma utvärderingsregler på alla eventuella ändringar av omfattningen som de som gäller när en utredning ska inledas.

(iv) Begreppet ”skälig misstanke” för att inleda en utredning, med särskild uppmärksamhet på de olika källorna till inkommande information och verksamheten under urvalsprocessen.

(v) Principen om likabehandling vid utförandet av utredningen. Detta handlar främst om att införliva principen om en grundlig utredning i riktlinjerna om utredningsförfaranden och om att behandla frågan om de kriterier som används för att avgöra om en person kan betraktas som ”berörd person”.

(vi) Respekt för allas ”privatliv” och ”telefonsamtal”.

(vii) Rätten till rättssäkerhet, med särskild tonvikt på klassificeringen av utredningar och ärenden.

(viii) Internt rådgivnings- och kontrollförfarande och behovet av att stärka det.

43. Kommittén uppmanade också Olafs generaldirektör att genomföra en grundlig översyn av och uppdatera de interna anvisningar och vägledningar som kompletterar riktlinjerna om utredningsförfaranden för att säkerställa deras relevans, anpassning till riktlinjerna och användarvänlighet samt att informera kommittén om resultatet av denna process.

([14]) Kommitténs synpunkter till Olafs generaldirektör om översynen av riktlinjerna om utredningsförfaranden av den 17 augusti 2021 och yttrande nr 2/2017 om utvärderingen av Olaf-förordningen.

([15]) Enligt artikel 17.8 sista meningen i Olaf-förordningen kommer dessa riktlinjer att ”i informationssyfte offentliggöras på Olafs webbplats på unionsinstitutionernas officiella språk”.

44. För kommittén är detaljerade och praktiska riktlinjer, i enlighet med Olaf-förordningen, avgörande för att säkerställa att utredningarna följer Olafs grundläggande värderingar och operativa integritet.

45. Kommittén är övertygad om att riktlinjerna skulle förbättras avsevärt om rekommendationerna och anmärkningarna i kommitténs yttrande beaktades.

46. I mars 2025 meddelade Olafs generaldirektör kommittén att antagandet av den slutliga texten, trots att översynen av riktlinjerna har slutförts, har senarelagts på grund av pågående diskussioner om EU:s bedrägeribekämpningsstruktur och utvärderingen av Olaf-förordningen.

47. Kommittén beklagar senareläggandet av antagandet av den slutliga versionen av riktlinjerna och anser att förseningen är omotiverad med tanke på de betydande framsteg som Olaf redan har gjort och den avsevärda tid och ansträngning som redan har lagts ned, såväl av Olaf som av alla de intressenter som har inkommit med värdefulla bidrag till översynen.

48. Kommittén anser att detaljerade och praktiska riktlinjer, i enlighet med Olaf-förordningen, är avgörande för att säkerställa att utredningsarbetet följer Olafs grundläggande värderingar och operativa integritet. Kommitténs uppfattning är att de pågående diskussionerna om EU:s bedrägeribekämpningsstruktur och utvärderingen av Olaf-förordningen inte bör påverka antagandet av de redan slutförda riktlinjerna om utredningsförfaranden.

2.4 *Yttrande nr 4/2024 – Olafs befogenhet att utföra interna utredningar: ledamöter av EU-institutioner*

49. I februari 2023 översände Olafs generaldirektör korrespondensen mellan Europaparlamentets talman och honom själv (mars 2020–september 2023) gällande frågan om Olafs befogenheter att utreda ledamöter av Europaparlamentet. Olafs generaldirektör informerade kommittén om vissa svårigheter som Olaf stötte på när ledamöter av Europaparlamentet utreddes för påstådda fall av allvarlig försummelse som inte i sig påverkade EU ekonomiska intressen. Det rörde sig bland annat om svårigheter att få tillgång till parlamentsledamöters kontor och IT-utrustning (bärbara datorer). Även om Olaf kunde utreda parlamentsassistenter och annan personal vid Europaparlamentet (*parlamentet*) som ”berörda personer”, kunde byrån inte utföra något utredningsarbete som involverade en parlamentsledamot utan parlamentets tillstånd. Parlamentets ståndpunkt var att Olaf-förordningen inte ger Olaf befogenhet att utreda frågor som inte rör skyddet av EU:s ekonomiska intressen, t.ex. parlamentsledamöternas efterlevnad av parlamentets uppförandekod.

50. Kommittén beslutade därför att avge ett yttrande enligt artikel 15 i förordningen ([16]) för att klargöra de regler som är tillämpliga på interna utredningar som utförs av Olaf och som involverar ledamöter av EU:s institutioner i allmänhet och ledamöter av Europaparlamentet i synnerhet. I sitt yttrande undersökte kommittén kärnfrågan om huruvida Olaf har befogenhet att utreda parlamentsledamöter och ledamöter av institutioner, organ och byråer för allvarliga brott som har samband med deras tjänsteutövning men som inte förefaller påverka EU:s ekonomiska intressen (så kallade ”icke-PIF-relaterade frågor”) ([17]). I yttrandet undersöktes det också vilken relevans parlamentets uppförandekod för ledamöter, ledamotsstadgan och ledamöternas immunitet har för Olafs interna utredningar. Slutligen bedömdes det i yttrandet, för fullständighetens skull, också om och i vilken utsträckning Olafs befogenhet att utföra sådana utredningar kan påverkas av det interinstitutionella avtalet från 1999 och de beslut som varje EU-institution, EU-organ eller EU-byrå har antagit i enlighet med artikel 4 i Olaf-förordningen för att fastställa villkoren för Olafs utredningar av respektive enhets anställda eller ledamöter.

([16]) Enligt artikel 15 i Olaf-förordningen får övervakningskommittén avge yttranden även på begäran, bland annat av Olafs generaldirektör.

([17]) Brott som riktar sig mot Europeiska unionens ekonomiska intressen (PIF-brott, enligt definitionen i direktiv (EU) 2017/1371, av franskans *”protection des intérêts financiers”*) påverkar unionens ekonomiska intressen och skadar dessutom dess anseende och trovärdighet. PIF-brott omfattar bedrägeri med anknytning till EU:s budget, storskaligt momsbedrägeri som påverkar två eller flera medlemsstater, korruption, förskingring av tillgångar som begåtts av en offentlig tjänsteman och penningtvätt som rör egendom som härrör från dessa brott.

Olafs befogenhet att utföra interna utredningar i icke-PIF-relaterade frågor

51. För kommittén var det viktigt att som ett första steg klargöra frågan om Olafs behörighet att utreda parlamentsledamöter i frågor som inte förefaller påverka EU:s ekonomiska intressen. Av den anledningen hänvisade kommittén till EU-domstolarnas rättspraxis, särskilt domstolens dom i målet Dalli ([18]), där domstolen i detalj undersökte just de argument som parlamentet nyligen tycks ha framfört i sin korrespondens med Olaf för att ifrågasätta eller begränsa Olafs befogenhet att utreda parlamentsledamöter för icke-PIF-relaterade brott.

52. Domstolen fastslog att det tydligt framgår av artikel 2.1 i kommissionens beslut 1999/352/EG om inrättande av Olaf (som fortfarande är tillämpligt) att Olaf inte bara ansvarar för att utföra administrativa utredningar för att, för det första, bekämpa bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen, **utan även** för att efterforska sådana omständigheter av allvarlig art som har samband med tjänsteutövningen och som skulle kunna utgöra sådan underlåtenhet att uppfylla de skyldigheter som åligger tjänstemän och anställda vid unionen som skulle kunna leda till disciplinära och, i förekommande fall, straffrättsliga påföljder ([19]). Enligt domstolen fastställdes detta också i skäl 5 i den tidigare Olaf-förordningen nr 1073/1999 (motsvarande skäl 6 i den nuvarande Olaf-förordningen), enligt vilket **Olafs ansvar sträcker sig utöver skyddet av de ekonomiska intressena**, och omfattar all verksamhet som har samband med skyddet av unionens intressen mot oegentligheter som kan leda till administrativa eller straffrättsliga påföljder. Domstolen drog slutsatsen att avsaknad av påverkan på unionens ekonomiska intressen **inte påverkar Olafs befogenhet att inleda en utredning** ([20]).

53. Kommittén konstaterar att domstolarnas rättspraxis är så tydlig att det inte längre kan råda några tvivel om den korrekta tolkningen av artikel 1.4 i Olaf-förordningen ([21]) eller av Olafs befogenheter att utreda omständigheter av allvarlig art som har samband med tjänsteutövningen hos EU-anställda eller ledamöter av EU-institutioner och som inte påverkar EU:s ekonomiska intressen. Det har dessutom klargjorts i rättspraxis som följt Dalli-målet att även icke-PIF-relaterade brott (t.ex. beteende som inbegriper psykiska trakasserier) kan få ekonomiska återverkningar. Kommittén noterar att Olaf har rätt att utreda sådana ärenden även om byrån anser att överträdelsen i fråga inte har haft några ekonomiska konsekvenser. Det är också tydligt att Olafs befogenhet att utföra interna utredningar avseende ledamöter av institutioner, organ och byråer för icke-PIF-relaterade omständigheter härrör direkt från Olaf-förordningen. Denna befogenhet är alltså inte en ytterligare behörighet som institutioner, organ eller byråer frivilligt har tilldelat Olaf utanför Olaf-förordningens tillämpningsområde.

Uppförandekod för Europaparlamentets ledamöter

54. I sin korrespondens med Olaf uttryckte parlamentet också allvarliga tvivel om Olafs utförande av parallella interna utredningar av frågor som trakasserier, intressekonflikter eller etiska överträdelser som rör parlamentsledamöter, eftersom sådana utredningar riskerar att leda till att parlamentets egna interna förfaranden enligt uppförandekoden ifrågasätts. Enligt parlamentet begränsas Olafs verksamhet med avseende på parlamentet av principen om lojalt samarbete.

55. I detta sammanhang noterar kommittén att institutioner, organ och byråer får anta interna regler, inklusive etiska uppförandekoder för ledamöterna, men att detta inte hindrar, och inte kan hindra, Olaf från att utöva en befogenhet som byrån tilldelas direkt genom Olaf-förordningen. Dessa interna regler och uppförandekoder är endast bindande för den institution, det organ eller den byrå de berör. De kan därför inte användas som grund för att hindra Olaf från att genomföra en intern utredning i enlighet med artikel 1.4 i Olaf-förordningen.

([18]) Dom av den 6 juni 2019, Dalli/kommissionen, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, som bekräftades genom domen av den 25 februari 2021, Dalli/kommissionen, C-615/19P, ECLI:EU:C:2021:133 (mål T-399/17).

([19]) Se punkt 62 i domen av den 6 juni 2019, Dalli/kommissionen, T-399/17.

([20]) Se punkt 62 i domen av den 6 juni 2019, Dalli/kommissionen, T-399/17.

([21]) I artikel 1.4 föreskrivs följande: ”Olaf ska inom de institutioner, organ och byråer som inrättas genom fördragen eller på grundval av dessa (nedan kallade *institutionerna, organen och byråerna*) utföra administrativa utredningar för att bekämpa bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen. I detta syfte ska Olaf utreda sådana omständigheter av allvarlig art som har samband med tjänsteutövningen och som utgör brister när det gäller att uppfylla de skyldigheter som åligger unionens tjänstemän och övriga anställda, brister som skulle kunna leda till disciplinära åtgärder och i förekommande fall straffrättsliga förfaranden, eller en bristande uppfyllelse av de motsvarande skyldigheter som åvilar ledamöter av institutioner eller organ, chefer för byråer samt sådana anställda vid institutioner, organ och byråer som inte omfattas av tjänsteföreskrifterna (nedan tillsammans kallade *tjänstemän, övriga anställda, ledamöter av institutioner eller organ, chefer för byråer eller anställda*).”

56. När det gäller principen om lojalt samarbete hänvisar kommittén till EU-domstolarnas rättspraxis, enligt vilken artikel 13.2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) ([22]) ”är ett uttryck för principen om den institutionella jämvikten, som är karaktäristisk för unionens institutionella uppbyggnad. **Principen innebär att varje institution vid utövandet av sina befogenheter respekterar de övrigas befogenheter**” ([23]). I detta avseende har domstolen när det gäller Olaf slagit fast att den skyldighet att samarbeta lojalt som åligger Olaf inte kan leda till att den fördelning av uppgifter och ansvar som föreskrivs i Olaf-förordningen ändras ([24]).

57. Eftersom befogenheten att utföra interna utredningar inte är en delad befogenhet utan en befogenhet som genom Olaf-förordningen tilldelas endast Olaf, kan ingen institution, inte heller parlamentet, åberopa principen om lojalt samarbete mellan institutioner för att hindra Olaf från att utöva sin befogenhet att utreda ledamöter av institutioner, organ och byråer. Faktum är att principen om lojalt samarbete är inskriven i artikel 5.3 i Olaf-förordningen, som förskriver att ”när Olaf genomför interna utredningar får de berörda institutionerna, organen och byråerna inte samtidigt genomföra egna utredningar av samma omständigheter, om inte annat överenskommits med Olaf”.

Protokoll nr 7 om Europeiska unionens immunitet och privilegier ([25]).

58. Kommittén undersökte också relevansen av stadgan och protokoll nr 7 om Europeiska unionens immunitet och privilegier, där föreskrifter och allmänna villkor för parlamentsledamöternas utövande av sitt ämbete fastställs och där det föreskrivs att ledamöternas frihet och obundenhet ska skyddas genom lagstiftning. Kommittén noterar att artikel 1.3 i Olaf-förordningen – i vilken det anges att förordningen inte ska påverka tillämpningen av a) protokoll nr 7 om Europeiska unionens immunitet och privilegier eller b) Europaparlamentets ledamotsstadga – inte begränsar Olafs befogenheter att utreda ledamöter av institutioner, organ och byråer för omständigheter av allvarlig art som har samband med deras tjänsteutövning. Punkten klargör endast att befogenheten ska utövas utan att det mandat som parlamentsledamöterna fått genom val eller deras frihet att utöva sin roll som valda företrädare begränsas eller påverkas negativt.

59. Enligt rättspraxis är unionens privilegier och immunitet så som dessa erkänns genom protokoll nr 7, och i förlängningen därmed också parlementsledamöternas immunitet, av rent funktionell karaktär; de syftar till att undvika att det uppstår hinder för unionens funktion och oberoende. Således beviljas dessa privilegier och denna immunitet uteslutande i unionens intresse. Enligt domstolen är syftet med denna immunitet ”att undvika hinder som försvårar funktionen för den institution som de är ledamöter av, det vill säga hinder för den institutionens utövande av sina befogenheter” ([26]). Av detta följer att Olafs utredningar av handlingar som begåtts av parlamentsledamöter, förutsatt att utredningarna inte inkräktar på ”yttranden de gjort eller röster de avlagt under utövandet av sitt ämbete” inte påverkar parlamentsledamöternas privilegier och immunitet enligt protokoll 7 och/eller ledamotsstadgan ([27]).

Det interinstitutionella avtalet från 1999 och de beslut som fattats av varje EU-institution, EU-organ eller EU-byrå om Olafs interna utredningar

60. I sin korrespondens med Olaf har parlamentet också hävdat att, eftersom Olaf enligt Olaf-förordningen saknar befogenhet att utreda icke-PIF-relaterade handlingar som utförts av parlamentsledamöter, kan sådana utredningar endast utföras på grundval av det interinstitutionella avtalet av den 25 maj 1999 mellan parlamentet, rådet och

([22]) I artikel 13.2i EU-fördraget föreskrivs följande: ”Varje institution ska handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom fördragen, i enlighet med de förfaranden, villkor och mål som anges där. Institutionerna ska samarbeta lojalt med varandra.”
([23]) Dom av den 6 oktober 2015, mål C-73/14, Europeiska unionens råd/Europeiska kommissionen, ECLI:EU:C:2015:663.
([24]) Dom av den 5 september 2024, mål C-494/22 P, Europeiska kommissionen/Republiken Tjeckien, punkt 149, ECLI:EU:C:2024:684.
([25]) Europaparlamentets beslut av den 28 september 2005 om antagande av Europaparlamentets ledamotsstadga, EUT 262/1, 7.10.2005, finns på https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/ALL/?uri=CELEX%3A32005Q0684.
([26]) Dom av den 27 april 2022, Roos/parlamentet, de förenade målen T-710/21, T-722/21 och T-723/21, punkt 132.
([27]) Se även övervakningskommitténs yttrande 2/2011 *Powers of OLAF for the independent conduct of internal investigations within the EU institutions* (inte översatt till svenska), https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/supervisory-committee-olaf/opinions-and-reports_en.

Europeiska kommissionen om interna utredningar som utförs av Olaf. Den ståndpunkt som intas av parlamentet är att eftersom det i skäl 6 i det avtalet anges att Olafs utredningar inte ska ”påverka institutionernas (...) ansvar”, bör Olafs utredningar av parlamentsledamöter genomföras i full överensstämmelse med de regler om tillämpningen av parlamentets uppförandekod för parlamentsledamöter som anges i parlamentets arbetsordning. Enligt dessa regler har exempelvis parlamentets talman exklusiv behörighet att, efter samråd med den rådgivande kommittén för ledamöters uppförande, anta slutliga beslut om parlamentsledamöters överträdelser av uppförandekoden. Om Olaf skulle utföra parallella utredningar i sådana frågor skulle talmannens och den rådgivande kommitténs auktoritet ifrågasättas.

61. I detta sammanhang noterar kommittén, i enlighet med EU-domstolarnas rättspraxis, att Olafs befogenhet att utföra interna utredningar av ledamöter av institutioner, organ och byråer avseende icke-PIF-relaterade frågor härrör direkt från Olaf-förordningen. Det rör sig därmed inte om en behörighet som de institutioner som undertecknat det interinstitutionella avtalet från 1999 ”frivilligt” har beslutat att tilldela Olaf. Begränsningar av Olafs befogenhet att utföra interna utredningar av ledamöter av institutioner, organ och byråer skulle dessutom endast kunna införas via Olaf-förordningen, och alltså inte genom ett institutionellt avtal, eftersom ett avtal inte är en rättsakt och därmed inte kan återkalla, ändra eller ersätta Olaf-förordningen.

62. Dessutom anser kommittén att det visserligen är sant att ”[u]tredningar inom institutionerna, organen och byråerna (...) ska utföras i enlighet med denna förordning och de beslut som antagits av relevant institution, organ eller byrå” (artikel 4.1 i Olaf-förordningen), men att det som avses är de genomförandebestämmelser som institutioner, organ och byråer måste anta genom interna administrativa beslut. I dessa beslut fastställs praktiska arrangemang som Olaf måste beakta i samband med utförandet av utredningar (inspektioner och insamling av bevis i lokaler, informationsutbyte, förhör med anställda och ledamöter osv.). Besluten kan dock inte påverka, och påverkar inte, de utredningsbefogenheter som Olaf har eller Olafs utövande av dessa.

63. Sammanfattningsvis anser kommittén att det, efter domen i målet Dalli, inte råder något tvivel om att Olaf har befogenhet att utreda parlamentsledamöter och ledamöter av institutioner, organ och byråer för allvarliga brott som har samband med deras tjänsteutövning men som inte nödvändigtvis påverkar EU:s ekonomiska intressen. Kommittén anser också att den kommande översynen av Olaf-förordningen skulle vara ett lämpligt tillfälle att fullt ut anpassa artikel 1.4 i Olaf-förordningen till domstolens dom i målet Dalli. Detta skulle ge större klarhet och undanröja tvivel om Olafs behörighet att genomföra interna utredningar av ledamöter av institutioner, organ och byråer som inte påverkar EU:s ekonomiska intressen.

2.5 *Utkast till yttrande om Olafs interna utredningar av trakasserier inom EU:s institutioner, organ och byråer*

64. År 2022 informerade Olafs generaldirektör övervakningskommittén om vissa svårigheter som Olaf stötte på i ett antal ärenden rörande interna utredningar av trakasserier och som skulle kunna äventyra generaldirektörens oberoende.

65. På grundval av informationen från Olaf ansåg kommittén att det var viktigt att avge ett yttrande för att klargöra Olafs roll och befogenheter när det gäller att utreda olämpligt beteende och trakasserier inom institutioner, organ och byråer och för att i detalj undersöka det mervärde som dessa utredningar tillför i kampen mot trakasserier och liknande olämpliga beteenden bland EU-tjänstemän och ledamöter av institutioner, organ och byråer. Eftersom kommittén inte får hindra utförandet av pågående utredningar beslutade den dock att undersöka frågan först när Olafs generaldirektör hade avslutat de berörda ärendena.

66. I december 2024 godkände kommittén sitt utkast till yttrande, som sedan formellt antogs i januari 2025 ([28]). Kommittén undersökte 20 ärenden rörande trakasserier som Olaf hade avvisat (dvs. där ingen utredning hade inletts) under de senaste fem åren (2018–2023) samt nio utredningar av trakasserier som hade slutförts under samma period.

([28]) Se yttrande nr 1/2025 på https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/0aaf5493-9be7-4538-a5c4-f1957b3d479a_en?filename=Opinion%201-2025.pdf.

67. I sitt yttrande konstaterade kommittén först att det till följd av domen i målet Dalli nu är ett fastställt faktum att Olaf har befogenhet att utföra interna utredningar av omständigheter av allvarlig art som har samband med tjänsteutövningen hos anställda vid och ledamöter av institutioner, organ och byråer, oavsett om dessa omständigheter påverkar EU:s ekonomiska intressen eller ej, och att denna befogenhet härrör direkt från artikel 1.4 i Olaf-förordningen. Den är alltså inte en ytterligare befogenhet som institutioner, organ eller byråer frivilligt har tilldelat Olaf utanför Olaf-förordningens tillämpningsområde ([29]). Olaf är därför behörig att utföra interna utredningar som inbegriper trakasserier enligt rättspraxis, även i fall där EU:s ekonomiska intressen inte påverkas.

68. Med detta sagt visade kommitténs analys att Olaf i normalfallet avstod från att inleda en utredning av sådana omständigheter i fall där a) anklagelserna avsåg trakasserier som begåtts av tjänstemän och ”övriga anställda” eller av personer på mellanchefsnivå, och b) den institution, det organ eller den byrå som berörs har den nödvändiga kapaciteten och sakkunskapen och kan genomföra sin egen interna utredning på ett effektivt och oberoende sätt, utan att Olaf behöver ingripa. Olaf anser att det i sådana fall inte skulle vara en proportionerlig eller effektiv användning av byråns resurser att inleda en egen utredning och att det inte heller skulle ge något mervärde. I sådana fall avvisar generaldirektören ärendet och överlämnar den relevanta informationen till den institution, det organ eller den byrå som berörs, så att lämpliga åtgärder kan vidtas, i enlighet med artikel 5.6 i Olaf-förordningen.

69. Olaf anser det dock lämpligt och nödvändigt att inleda egna utredningar i fall där anklagelserna om trakasserier riktas mot högt uppsatta tjänstemän, tjänstemän på högsta ledningsnivån eller ledamöter av institutioner, organ eller byråer och där endast Olaf kan garantera den grad av oberoende som krävs vid utförandet av en sådan utredning.

70. Kommittén fann att Olafs tillvägagångssätt vid hanteringen av klagomål om trakasserier är i linje med tillämpliga regler och med Olafs mandat. Dessutom ansåg kommittén att en Olaf-utredning av trakasserier som begåtts av högt uppsatta och högre tjänstemän ger ett verkligt mervärde i fråga om oberoende och opartiskhet vid utförandet av utredningen.

71. I denna fråga noterar kommittén att en intern utredning som utförs av den institution, det organ eller den byrå som berörs kanske inte är tillräckligt objektiv, oberoende och opartisk, med tanke på det stora ansvar som tilldelas vissa högt uppsatta anställda eller ledamöter av institutioner, organ och byråer inom EU. I vissa fall har kanske inte institutionen, organet eller byrån ens de resurser som krävs för att utse en specialiserad intern arbetsgrupp med ansvar för utförandet av en administrativ utredning. Slutligen kan anklagelser om trakasserier som begåtts av högt uppsatta tjänstemän och ledamöter av institutioner, organ och byråer och som utreds av den egna organisationen potentiellt allvarligt skada bilden av den berörda organisationen och dess anseende.

72. Kommittén konstaterade också att även om institutionerna, organen och byråerna i de flesta fall som analyserats var samarbetsvilliga och inte lade sig i Olafs utredning uppvisade de i två fall bristande samarbete och ifrågasatte Olafs befogenhet att utföra sådana interna utredningar. Det medförde att Olafs utredningarna försenades ytterligare och gjorde dess åtgärder mindre verkningsfulla.

73. Med anledning av detta noterar kommittén att när generaldirektören inleder en utredning av omständigheter som faller inom Olafs behörighet är institutioners, organs och byråers skyldighet att samarbeta med Olaf och att avstå från parallella utredningar ovillkorlig. I detta sammanhang anser kommittén att en institution, ett organ eller en byrå som inte ger ett positivt svar på Olafs begäran om att ingen parallell utredning av omständigheter som redan utreds av Olaf ska inledas, eller som vägrar att överlämna information som är relevant för Olafs utredningar, i själva verket underlåter att agera i enlighet med Olaf-förordningen och principen om lojalt samarbete. Sådant beteende påverkar ändamålsenligheten och enhetligheten hos Olofs arbete negativt och inkräktar i slutänden på Olafs självständighet och oberoende i utförandet av de utredningar som faller inom dess behörighetsområde.

([29]) Övervakningskommittén har redan uttryckt sin åsikt i denna fråga i yttrande nr 4/2024 *OLAF's power to conduct internal investigation: the case of Members of the EU institutions* (inte översatt till svenska).

2.6 *Övervakning av längden på Olafs utredningar*

74. Enligt artikel 7.8 i Olaf-förordningen ska kommittén göra en analys från fall till fall av varje utredning som pågår längre än tolv månader för att säkerställa att Olafs utredningar genomförs kontinuerligt och under en tidsperiod som står i proportion till utredningarnas omständigheter och komplexitet.

75. Genom att regelbundet övervaka längden på Olafs utredningar och skälen till eventuella onödiga dröjsmål försöker kommittén kontrollera att det inte har skett någon extern eller intern inblandning i det opartiska genomförandet av en utredning. En utredning som tar lång tid utan att det är motiverat kan få allvarliga konsekvenser för i) de berörda personernas processuella rättigheter, och/eller ii) uppföljningen av utredningen. Genom att övervaka längden på utredningarna kontrollerar kommittén även att de personalresurser och ekonomiska resurser som har anslagits till Olaf används på ett effektivt sätt.

76. Kommittén anser att utredningarnas längd är ett viktigt mått på hur effektiv Olafs verksamhet är och har under årens lopp ägnat särskild uppmärksamhet åt detta ämne. I sitt senaste yttrande om det, yttrande 5/2021, gjorde kommittén en omfattande bedömning av de Olaf-utredningar som pågick i mer än 36 månader 2019. Kommittén konstaterade vissa brister som föranledde ett antal rekommendationer till Olafs generaldirektör.

77. I sitt nyligen framlagda yttrande 3/2024 om utkastet till nya riktlinjer om utredningsförfaranden välkomnade kommittén de framsteg som Olaf gjort när det gäller att hantera utredningarnas längd och noterade att vissa av kommitténs rekommendationer hade inkluderats i utkastet till reviderade riktlinjer om utredningsförfaranden. Kommittén betonade dock också vikten av att det tydligt anges i riktlinjerna för utredningsförfaranden att utredarna bör undvika omotiverade perioder av inaktivitet under utredningsprocessen. I detta sammanhang lämnade kommittén flera rekommendationer till Olafs generaldirektör om ändringar av riktlinjerna för utredningsförfaranden som skulle hjälpa Olaf att lösa problemet med alltför långa utredningar. Kommittén litar på att dessa rekommendationer kommer att godkännas av Olafs generaldirektör i den slutliga versionen av riktlinjerna om utredningsförfaranden. Som nämnts ovan är det emellertid en källa till oro för kommittén att antagandet av riktlinjerna har skjutits upp utan någon konkret tidsplan.

78. Under rapporteringsåret, liksom varje år, fick kommittén information från Olaf om utredningar som hade pågått i mer än tolv månader. För att bättre förstå hur Olaf hanterade längden på sina utredningar under 2024 och hur byrån följde den allmänna proportionalitetsprincipen för utredningarnas längd, även mot bakgrund av tidigare framförda rekommendationer, gjorde kommittén en bedömning med fokus på utredningar som hade pågått längre än 36 månader (se avsnitt 2.6.2).

2.6.1 *Rapporter om utredningar som pågått i mer än tolv månader som kommittén mottog 2024*

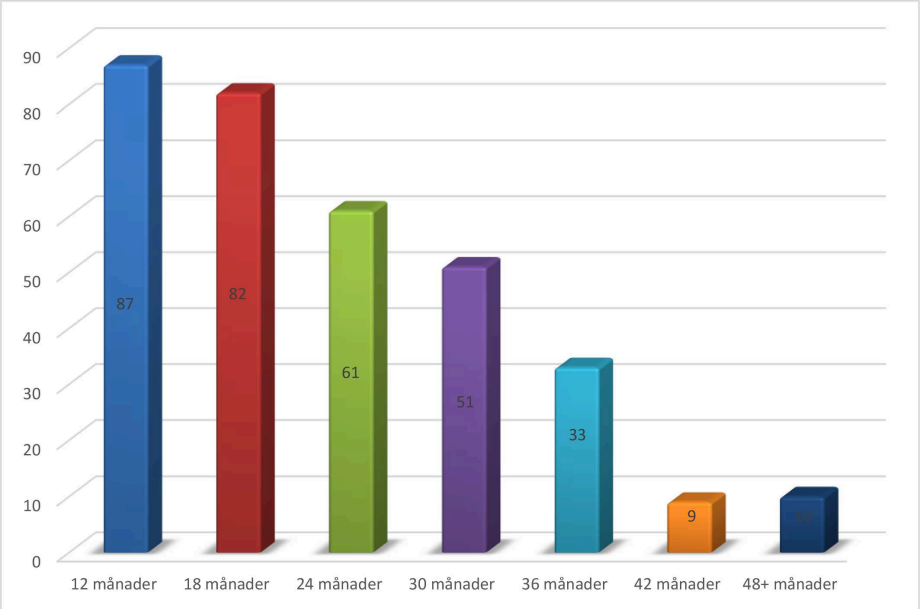
79. Om en utredning inte kan avslutas inom tolv månader efter det att den inletts ska Olafs generaldirektör enligt artikel 7.8 i Olaf-förordningen ([30]) formellt rapportera till kommittén tolv månader efter utredningens inledning och därefter var sjätte månad. I dessa rapporter anger Olaf skälen till att utredningen inte slutförts och, när så är lämpligt ([31]), vilka åtgärder som ska vidtas för att skynda på utredningen samt den förväntade tidsramen för slutförandet.

80. Under 2024 mottog kommittén 490 rapporter från Olaf om 333 pågående enskilda utredningar som pågått i mer än tolv månader. Av dessa hade 49 procent pågått i mer än 24 månader och 16 procent i mer än 36 månader (figur 1). Figur 2 visar hur Olaf-utredningarna var fördelade mellan olika sektorer.

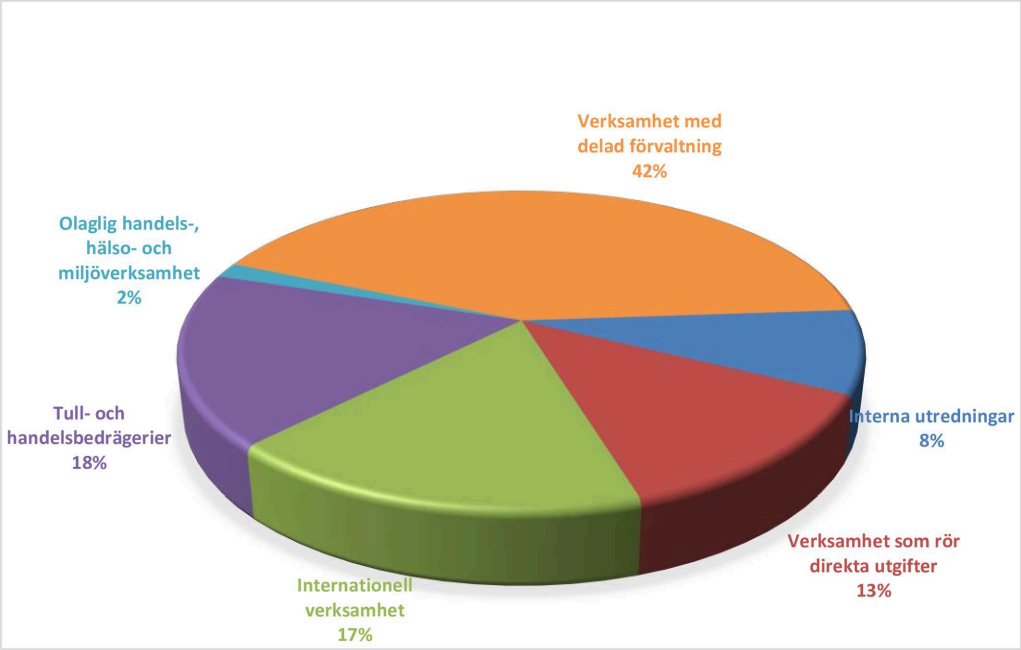
([30]) I artikel 7.8 i förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 anges följande: ”Om en utredning inte kan avslutas inom tolv månader från det att den inleddes ska generaldirektören vid utgången av den tolvmånadersperioden och därefter var sjätte månad rapportera till övervakningskommittén, och ange skälen till det och, när det är lämpligt, de åtgärder som planeras för att skynda på utredningen.”

([31]) Ordalydelsen ”när det är lämpligt” lades till i texten till artikel 7.8 i Olaf-förordningen genom ändringsförordning (EU, Euratom) 2020/2223.

Figur 1: De 333 långa utredningar som rapporterades 2024



Figur 2: Fördelningen av de långa utredningar som rapporterades 2024 mellan olika sektorer



2.6.2 *Övervakning av Olaf-utredningar som pågick i mer än 36 månader under 2024*

81. Under 2024 övervakade kommittén regelbundet längden på Olafs utredningar, med särskild inriktning på de utredningar som pågick i mer än 36 månader. Övervakningen skedde i två faser. Först analyserade kommittén ärenden som vars längd hade överskridit 36 månader mellan den 1 januari och den 31 augusti 2024 (39 ärenden). Därefter granskade kommittén nya ärenden, vars längd överskridit 36 månader mellan den 1 september och den 31 december 2024 (13 nya ärenden). Under den senare fasen undersökte kommittén även framstegen i de 39 ärenden som analyserats tidigare under året.

82. I enlighet med artikel 10 i de praktiska överenskommelser som ingåtts mellan Olaf och kommittén ([32]) hade kommittén tillgång till ärendehandlingarna för de ovannämnda 52 utredningarna. I slutet av december 2024 hade Olaf avslutat 44 av dessa ärenden, medan åtta fortfarande pågick.

([32]) De praktiska överenskommelserna mellan Olaf och kommittén ger kommittén delvis direkt tillgång till ärenderelaterad information som är tillgänglig och registrerad i Olafs ärendehanteringssystem. De praktiska överenskommelserna finns på: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/system/files/2021-10/OLAF%20SC%20WA%20signed.pdf.pdf.

83. I kommitténs granskning undersöktes följande indikatorer:

Utredningsverksamhetens kontinuitet Utredningsverksamhetens intensitet granskades noggrant under hela den tid som vart och ett av ärendena pågick. Kommittén kontrollerade de skäl som Olaf anförde i sina tolvmånadersrapporter mot ärendehandlingarna och analyserade verksamhetens kontinuitet mellan rapporteringsperioderna. Särskild uppmärksamhet ägnades åt eventuella avbrott i utredningsverksamheten som varade längre än tre månader. Motiveringar söktes i ärendehandlingarna (antingen uttryckliga motiveringar eller sådana som kunde härledas ut materialet på annat sätt) ([33]). Kommittén fokuserade också på Olafs granskningsgrupps bedömning av utredningarnas kontinuitet ([34]).

Planering av utredningar och operativ prioritering. Kommittén granskade Olafs interna praxis för hantering av utredningarnas längd, med särskild tonvikt på planering och operativ prioritering. Kommittén bedömde huruvida en konsekvent och enhetlig strategi användes för samtliga Olaf-enheter ([35]). Kommittén undersökte också huruvida Olafs ledning gav utredningar som pågått i mer än 36 månader operativ prioritet, med det tydliga målet att påskynda slutförandet av dem ([36]).

Proportionalitet och ändamålsenlighet. Kommittén gjorde också en preliminär bedömning av hur proportionerlig längden på varje utredning var och huruvida längden var motiverad med tanke på omständigheterna i det aktuella ärendet. Utöver detta bedömde kommittén huruvida de föreslagna korrigerande åtgärderna var meningsfulla och lämpliga för att avhjälpa orsakerna till att utredningarna inte slutförts.

84. Kommitténs analys från 2024 kan sammanfattas på följande sätt.

Rapportering

85. Kommittén noterade att ”ärendets komplexitet” var det skäl som Olaf oftast åberopade för att motivera en utrednings längd. (Det åberopades i 85 procent av fallen.) De omständigheter under vilka en utredning kan anses vara komplex kan variera från fall till fall, beroende på ämnet och de specifika omständigheterna. Typiskt sett nämner Olaf *komplexitet* i fall där dokumenten är många och svåra att undersöka på grund av format, omfattning och språk. Komplexitet nämns också när det uppstår svårigheter till följd av att flera jurisdiktioner berörs eller andra rättsliga problem, när ärendet involverar, eller kan komma att involvera, ett stort antal personer ([37]) och/eller länder, när utredningen är omfattande eller när transaktionerna är svåra att analysera.

86. Andra orsaker som Olaf rapporterat för att motivera utredningarnas längd är interna orsaker (t.ex. personalfrågor såsom att en ansvarig utredare varit frånvarande en längre tid eller att en utredningsgrupp har omorganiserats) eller yttre omständigheter som ligger utanför Olafs kontroll (t.ex. svårigheter i samarbetet med berörda parter, väntan på information från EU-institutioner, nationella myndigheter eller andra intressenter eller effekterna av covid-19-pandemin).

87. Kommittén bedömde innehållet i Olafs tolvmånadersrapporter mot all tillgänglig information i ärendehandlingarna utan att finna några avvikelser. Rent allmänt anser kommittén att den mall som används för att rapportera till kommittén, om den fylls i korrekt, ger en tillförlitlig översikt över det aktuella ärendet. Det är viktigt att informationen i mallen uppdateras var sjätte månad, med särskild uppmärksamhet på de korrigerande åtgärder som vidtagits under rapporteringsperioden och deras ändamålsenlighet. Kommittén har redan påpekat ([38]) att det faktum att en utredning håller på att slutföras när tolvmånadersrapporten utarbetas inte befriar Olaf från dess skyldighet att informera kommittén om de korrigerande åtgärder som vidtagits under den utredningen.

([33]) Se övervakningskommitténs yttrande 5/2021, rekommendation 1b.
([34]) Se övervakningskommitténs yttrande 5/2021, rekommendation 2.
([35]) Se övervakningskommitténs yttrande 5/2021, rekommendation 3.
([36]) Se övervakningskommitténs yttrande 5/2021, rekommendation 4c.
([37]) I de analyserade ärendena var en rad olika fysiska/juridiska personer involverade. Antalet varierade mellan en och 29 per ärende.
([38]) Se övervakningskommitténs yttrande 5/2021, punkterna 38 och 39.

Utredningarnas kontinuitet

a. *Avbrott i utredningsverksamheten*

88. Kommittén undersökte noggrant utredningsverksamhetens intensitet under hela den tid som vart och ett av ärendena pågick, och konstaterade att det fanns perioder av inaktivitet i de flesta ärenden som analyserades (47 ärenden) ([39]). I de flesta fall fanns det mer än en period av inaktivitet under den tid som ärendet pågick. I 44 fall fann kommittén avbrott på 3–8 månader ([40]). I tolv fall varade avbrotten 9–15 månader ([41]). I fyra fall fann kommittén längre perioder av inaktivitet på 16–23 månader ([42]). Kommittén erkänner, vilket redan har påpekats i tidigare yttranden, att analysen av utredningarnas längd inte kan baseras enbart på hur många och hur långa avbrotten i en utredning är samt att alla analyser måste ta hänsyn till samtliga ärendehandlingar i deras helhet och, i enlighet med artikel 7.5 i Olaf-förordningen, varje ärendes särskilda omständigheter och komplexitet.

89. Kommittén upprepar ([43]) att perioder av inaktivitet måste registreras och motiveras korrekt i ärendehandlingarna och att hinder eller förseningar som handläggargruppen stöter på under en utrednings gång alltid bör registreras och kunna spåras i ärendehanteringssystemet (t.ex. i form av en notering i ärendehandlingarna). Detta skulle göra det möjligt för Olafs ledning att effektivt övervaka framstegen i en utredning och säkerställa den grad av öppenhet och ansvarsskyldighet som krävs.

90. I sin senaste analys av utredningarnas längd noterade kommittén att Olaf i de flesta fall inte hade registrerat omständigheterna bakom perioder av inaktivitet i sitt ärendehanteringssystem ([44]). Den analys som gjordes 2024 visar på en förbättring på detta område. Olaf dokumenterade regelbundet avbrott på över tre månader, så att kommittén kunde förstå orsakerna till sådana perioder av inaktivitet. Endast i ett fåtal fall hittade kommittén odokumenterade avbrott ([45]).

91. I detta avseende lovordar kommittén det tillvägagångssätt där de gradvisa framstegen inom Olafs dataanalys dokumenteras genom noteringar i ärendehandlingarna och där alla eventuella förfarandemässiga hinder som utredningsgruppen stöter på registreras ([46]).

92. Kommittén noterade också att även om Olaf i de flesta fall registrerade handlingar i tid, gjordes detta vid ett fåtal tillfällen med viss fördröjning (t.ex. kunde det gå en viss tid innan en e-postkonversation infördes i ärendehanteringssystemet) ([47]). Ett sådant tillvägagångssätt går emot det behov av klarhet och insyn i ärendehanteringssystemet som i sin tur är avgörande för ett effektivt utförande av utredningar, ledningens övervakning och kommitténs övervakningsarbete. Kommittén betonar därför vikten av att alla relevanta handlingar förs in i ärendehanteringssystemet utan dröjsmål.

b. *Granskningsgruppens yttranden*

93. För vart och ett av de 44 avslutade ärendena analyserade kommittén även det yttrande som granskningsgruppen gjort innan ärendet avslutades (*yttrande vid avslutande*). Kommittén konstaterade en viss brist på enhetlighet i granskningsgruppens analyser av utredningarnas kontinuitet. Gällande vissa ärenden hänvisade granskningsgruppen i sitt yttrande till perioder av inaktivitet eller ärendets komplexitet utan att ge några förklaringar eller ytterligare uppgifter till stöd för sin bedömning ([48]), medan man i andra yttranden helt enkelt konstaterade att det inte fanns något som tydde på omotiverade förseningar, trots att ärendehandlingarna kunde tyda på motsatsen ([49]).

([39]) [I fem fall hittades inga perioder av inaktivitet – konfidentiellt].
([40]) [Konfidentiellt].
([41]) [Konfidentiellt].
([42]) [Konfidentiellt].
([43]) Se övervakningskommitténs yttrande 5/2021, punkt 44.
([44]) Se övervakningskommitténs yttrande 5/2021, punkterna 45 och framåt.
([45]) [Konfidentiellt].
([46]) [Konfidentiellt].
([47]) [Konfidentiellt].
([48]) [Konfidentiellt].
([49]) [Konfidentiellt].

94. Kommittén upprepar den åsikt man tidigare uttryckt ([50]), nämligen att den bedömning som görs i slutet av utredningen är ytterst relevant för övervakningen av effektiviteten hos Olafs verksamhet. Det är därför viktigt att granskningsgruppen i sina yttranden med exakthet anger alla perioder av inaktivitet och drar tydliga och välgrundade slutsatser.

Planering av utredningar och prioritering

95. Som en del i den senaste uppdateringen av riktlinjerna om utredningsförfaranden ändrade Olaf artikel 9.1 så att den numera innefattar ett krav på att utredningsenheterna ska ”utarbeta en inledande arbetsplan”. Kommittén välkomnar denna utveckling och erkänner de ansträngningar som Olafs generaldirektör gjort för att genomföra rekommendation 3 i yttrande 5/2021.

96. Den analys som gjordes visade dock att ingen inledande utredningsplan utarbetades i 60 procent av ärendena. I de återstående 40 procenten av ärendena utarbetades en inledande arbetsplan, men det var bara i tre av ärendena som den inledande arbetsplanen uppdaterades ([51]). Kommittén medger att de allra flesta av de utredningar som analyserats inleddes innan riktlinjerna uppdaterades i oktober 2021. Kommittén upprepar dock sin synpunkt ([52]) att en mer konsekvent strategi skulle gynna Olafs verksamhet. Arbetsplaner som utarbetas när en utredning inleds och sedan uppdateras vid behov ger Olafs ledning ett konkret verktyg för att övervaka utredningarnas längd och fortskridande och se till att personalresurserna används på bästa möjliga sätt.

97. I kommitténs analys konstaterades också en viss grad av brist på konsekvens i den operativa prioriteringen av ärenden. Endast åtta utredningar som pågick i mer än 36 månader prioriterades uttryckligen ([53]). Analysen visade dock också att 30 ärenden avslutades kort efter det att deras längd överskridit 36 månader, trots att de inte uttryckligen gavs operativ prioritet ([54]).

98. I denna fråga välkomnar kommittén – som ett positivt steg för att uppfylla rekommendation 4c i yttrande 5/2021 – att Olaf automatiskt prioriterar de flesta utredningar som pågått i mer än 36 månader. Kommittén betonar dock också vikten av att registrera beslut att prioritera en utredning i ärendehandlingarna samt att dokumentera eventuella senare ändringar av sådana beslut.

99. Kommitténs analys av ärenden som pågått i mer än 36 månader 2024 belyser ett antal resultat. För det första hade andelen sådana ärenden ökat något jämfört med 2019 (en ökning från 10 procent till 16 procent av alla rapporterade ärenden 2024). Denna siffra förefaller avspegla det minskade antalet anställda vid Olaf de senaste fem åren och den ökande komplexiteten i de utredningar som Olaf utför ([55]). Analysen visade dock att de flesta av utredningarna påskyndades när 36 månader hade gått, så att de flesta ärenden avslutades efter mellan 36 och 42 månader.

100. När kommittén granskade utredningarnas kontinuitet fann den att de konstaterade avbrotten i nästan 70 procent av fallen faktiskt var motiverade ([56]). När det gäller den återstående andelen på 30 procent konstaterade kommittén att en återkommande faktor som påverkade utredningens längd var att den ansvariga utredaren varit frånvarande en längre tid och/eller att handläggargruppens sammansättning ändrats ([57]). Slutligen finns det ett begränsat antal analyserade ärenden ([58]) som kommittén anser ger upphov till oro när det gäller proportionaliteten hos utredningens längd. Kommitténs uppfattning är att Olafs utredningar i dessa fall inte var kontinuerliga och att avbrotten inte var motiverade. Mot bakgrund av dessa överväganden betonar kommittén vikten av att begränsa avbrotten i utredningarna till ett minimum. Den understryker också behovet av att tydligt motivera sådana perioder av inaktivitet i ärendehandlingarna.

([50]) Rekommendation 2 i övervakningskommitténs yttrande 5/2021.
([51]) [Konfidentiellt].
([52]) Övervakningskommitténs yttrande 5/2021, rekommendation 3.
([53]) [Konfidentiellt].
([54]) [Ärenden avslutade efter mellan 36 och 42 månader – konfidentiellt].
([55]) År 2019 åberopade Olaf ”ärendets komplexitet” som motivering till utredningens längd i 43 procent av fallen, medan den motiveringen uppgavs 85 procent av fallen under rapporteringsåret.
([56]) [Konfidentiellt].
([57]) [Konfidentiellt].
([58]) [Konfidentiellt].

101. Analysen visade vidare att även om utarbetandet av arbetsplaner är ett krav enligt artikel 9.1 i de nuvarande riktlinjerna för utredningsförfaranden, används arbetsplanerna ännu inte konsekvent av alla utredningsenheter. Kommittén litar på att artikel 9.1 i riktlinjerna kommer att tillämpas mer konsekvent i framtiden.

2.7 *Kommitténs övervakning av de enskilda klagomål som lämnats in till Olaf*

102. Liksom varje år erhöll kommittén halvårsrapporter och relevanta dokument om enskilda klagomål som handlagts av Olaf. År 2024 informerade generaldirektören kommittén om att Olaf handlagt totalt tre klagomål. Generaldirektören gav också en översikt över klagomål som handlagts av Europeiska ombudsmannen. Olaf gav automatisk tillgång till de motsvarande ärendena i Olafs ärendehanteringssystem, som innehåller alla relevanta dokument och uppgifter ([59]). Kommittén fokuserade på de tre klagomål som handlagts direkt av Olaf under 2024, vilka samtliga byggde på artikel 90a i tjänsteföreskrifterna ([60]).

103. Enligt artikel 90a i tjänsteföreskrifterna får tjänstemän och övriga anställda inom EU lämna in begäranden till Olafs generaldirektör rörande sina rättigheter och hur de behandlas i samband med utredningar som utförs av Olaf. De kan också inkomma med klagomål mot åtgärder som går dem emot i samband med utredningar som Olaf gör.

104. Kommittén noterar att två klagomål, som lämnats in av personer som berördes av Olafs utredningar, omfattade begäranden om skadestånd för påstådda åsidosättanden av rättssäkerhetsgarantierna. Båda dessa klagomål lämnades in efter det att Olafs utredningar hade avslutats. Det återstående klagomålet lämnades in av en uppgiftslämnare och gällde ett ”avvisat ärende” där Olaf beslutade att inte inleda någon utredning.

105. Kommittén anser att Olaf i ovannämnda klagomål gav alla klagande tillräckliga förklaringar och agerade i enlighet med sin skyldighet enligt artikel 41.2 c i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna om att ”förvaltningen är skyldig att motivera sina beslut”.

3 **Samarbete**

3.1 *Samarbete med Olaf*

106. Under 2024 konsoliderade kommittén sitt givande samarbete med Olaf genom att upprätthålla en öppen och meningsfull dialog med Olafs generaldirektör och hans team.

107. Kommittén fortsatte sin praxis att bjuda in Olafs generaldirektör med personal till sina månatliga sammanträden för att diskutera, och informeras om, frågor som är relevanta för kommittén och Olafs arbete. Kommitténs ledamöter och medlemmarna i sekretariatet höll även formella och informella möten med Olafs ledning och personal som en del av förberedelserna av kommitténs arbete.

108. Kommittén erhöll följande rapporter från Olaf i enlighet med Olaf-förordningen och de fastställda arbetsrutinerna: i) rapporter om utredningar som hade pågått i mer än tolv månader, ii) rapporter där rekommendationer från Olaf som hade utfärdats sedan den 1 oktober 2013 inte hade följts upp och för vilka Olaf hade fått svar från de berörda myndigheterna under den årliga övervakningen 2023, iii) rapporter om klagomål till Olaf om rättssäkerhetsgarantier inom pågående Olaf-utredningar, iv) rapporter om ärenden om vilka information hade skickats till nationella rättsliga myndigheter och v) rapporter om senareläggande enligt artikel 4.6 i Olaf-förordningen.

([59]) I enlighet med artikel 6.2 i de praktiska överenskommelserna mellan Olaf och övervakningskommittén.

([60]) Förordning nr 31 (EEG), nr 11 (EKSG) om tjänsteföreskrifter för tjänstemän och anställningsvillkor för övriga anställda i Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen, finns på EUR-Lex - 01962R0031-20140501 - SV - EUR-Lex.

3.2 *Förbindelser med intressenter*

109. Kommittén är ansvarig inför de institutioner som utnämnde dess ledamöter och den är även en dialogpartner för EU-institutionerna. Kommittén rapporterar till EU-institutionerna om sin verksamhet, får avge yttranden på deras begäran, utarbetar rapporter om utredningsfrågor och utbyter åsikter med dem på politisk nivå ([61]).

110. Kommittén anser att det är viktigt att upprätthålla regelbundna kontakter med EU:s institutioner och Olafs partner och intressenter för att förbättra informationsflödet och få återkoppling om Olafs resultat. Kommittén och dess sekretariat hade kontakt med i) Europeiska ombudsmannen (deltagande i kommitténs plenarsammanträde den 9 juli 2024), ii) rådets arbetsgrupp för bedrägeribekämpning (presentation av årsrapporten för 2023 av ordföranden den 18 juli 2024) och iii) Europaparlamentets budgetkontrollutskott (presentation av kommitténs årsrapport för 2023 av ordföranden den 5 september 2024). Kommitténs ordförande deltog också i Olafs och Eppos konferens den 22 april 2024, och föredraganden för sambandscentralen för bedrägeribekämpning (Afcos) deltog i Olafs Afcos-konferens 2024 den 16 oktober 2024.

111. Kommittén deltog också i det årliga interinstitutionella utbytet av åsikter om Olaf som ägde rum den 3 december 2024 och var inriktat på bedrägeribekämpningsaktörers användning av artificiell intelligens (AI). Kommittén deltog aktivt i mötet och erkände de potentiella fördelarna med att använda automatiska algoritmer för att upptäcka bedrägerier och effektivisera utredningar. I sin enklaste tillämpning skulle AI kunna automatisera repetitiva uppgifter och hjälpa Olafs personal att bedöma och förstå de olika nationella rättsliga ramarna. I mer avancerade fall ökar användningen av AI kapaciteten att behandla stora datavolymer mer effektivt och med större precision än tidigare. I linje med sitt särskilda uppdrag betonade kommittén att användningen av AI måste ske inom de gränser som föreskrivs av den rättsliga ramen, rättspraxis och etiska normer. Kommittén underströk också de risker som är förknippade med användningen av AI när det gäller snedvridning, förklarlighet och öppenhet, och tog också upp frågan om kostnader och det därav följande behovet av tillräcklig finansiering.

4 **Förvaltning och resurser**

4.1 *Övervakningskommitténs arbetsmetoder*

112. Under 2024 höll kommittén elva plenarsammanträden, antingen i hybridform eller på plats ([62]). Kommittén utsåg en föredragande för varje större fråga som behandlades. I samarbete med sekretariatet utarbetade föredragandena utkast till rapporter som skulle behandlas vid plenarsammanträdena. De höll även formella och informella möten med relevanta Olaf-medarbetare och sekretariatet om utarbetandet av yttranden. Ordföranden, föredragandena och sekretariatets medlemmar sammanträdde också regelbundet för att behandla särskilda frågor.

113. Efter Thierry Cretins avgång i juli 2024 fortsatte kommittén att arbeta med fyra ledamöter fram till årets slut. Den ledamot som ska ersätta Thierry Cretin under återstoden av hans ämbetsperiod kommer att väljas från reservförteckningen i det beslut om utnämning av ledamöter i övervakningskommittén för Olaf ([63]) som antogs av Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 28 mars 2022.

([61]) Artikel 15.1 i förordning (EU, Euratom) nr 883/2013: ”Övervakningskommittén ska rikta yttranden till generaldirektören, i förekommande fall med rekommendationer, om bl.a. de resurser som behövs för att fullgöra Olafs utredningsuppgifter, Olafs utredningsprioriteringar och utredningarnas längd. Dessa yttranden kan avges på kommitténs eget initiativ, på generaldirektörens begäran eller på **begäran av en institution, ett organ eller en byrå**, dock utan att hindra genomförandet av pågående utredningar. […]
Institutionerna, organen eller byråerna ska få ett exemplar av yttranden som avgivits i enlighet med tredje stycket.”

([62]) Från januari till december 2024.

([63]) Europaparlamentets, rådets och kommissionens beslut (EU, Euratom) 2022/521 av den 28 mars 2022 om utnämning av ledamöter i övervakningskommittén för Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf).

4.2 ***Sekretariatet***

114. Under 2024 fortsatte sekretariatet att hjälpa kommitténs ledamöter att utföra sina uppgifter, för att öka Olafs oberoende. Kommittén erinrar, liksom i sin föregående rapport ([64]), om vikten av att sekretariatet har tillräckliga resurser för att stödja både övervakningskommittén och den tillsynsansvarige för rättssäkerhetsgarantier samt för att bevara den nödvändiga uppdelningen av arbetsuppgifter mellan de båda organen. Efter förra årets dialog mellan kommittén och Europeiska kommissionens generalsekreterare om denna fråga försäkrade generalsekreteraren kommittén om att det begärda stödet kommer att tillhandahållas.

115. Under rapporteringsperioden inledde sekretariatet två rekryteringsförfaranden. Två personer förväntas ansluta sig till sekretariatet under första kvartalet 2025.

116. Kommittén deltog i dessa rekryteringsförfaranden. Tjänstemän som förordnas till sekretariatet får aldrig begära eller ta emot instruktioner rörande utövandet av kommitténs övervakningsfunktion från någon regering, någon institution, något organ eller någon byrå. Genom kommitténs deltagande i rekryteringsförfarandena säkerställdes och garanterades oberoende i uttagningsförfarandet.

117. Under hela året fortsatte sekretariatet, liksom resten av kommissionen, att arbeta i hybridform, genom en kombination av arbete på plats och på distans, och genomförde arbetsprogrammet enligt överenskommelse med kommittén.

118. Sekretariatet fortsätter att vara administrativt knutet (sedan mars 2017) till Byrån för löneadministration och individuella ersättningar vid kommissionen, men är placerat i en separat säkerhetszon i Olafs lokaler. Kommittén har vid många tillfällen uttryckt tvivel om huruvida ”hybridanslutningen” av dess sekretariat till Byrån för löneadministration och individuella ersättningar är den lämpligaste platsen.

4.3 ***Budgetfrågor***

119. Kommitténs budget för 2024 uppgick till 200 000 euro. Det faktiska belopp som hade betalats ut vid utgången av 2024 uppgick till 160 580,99 euro, vilket är ungefär 80 procent av det totala beloppet.

120. Direktören för löneadministration och individuella ersättningar är den utanordnare som genom vidaredelegering ansvarar för utgifterna.

([64]) Övervakningskommitténs årsrapport 2023, punkt 49.