Europeiska unionens
officiella tidning

SV
C-serien

C/2025/4511

7.8.2025

VERKSAMHETSRAPPORT FRÅN DEN TILLSYNSANSVARIGE FÖR RÄTTSSÄKERHETSGARANTIER – 2024

(C/2025/4511)

Förord

Detta är den tredje årsrapporten om min verksamhet som tillsynsansvarig för rättssäkerhetsgarantier. Min roll, som fastställs i Olaf-förordningen, är att hantera klagomål som rör Olafs efterlevnad av rättssäkerhetsgarantier och påstådda överträdelser av de regler som är tillämpliga på Olafs utredningar och som lämnas in av de som är föremål för sådana utredningar (*berörda personer*). Detta inbegriper potentiella överträdelser av förfarandekrav och grundläggande rättigheter.



Innan posten som tillsynsansvarig inrättades hade personer som utreddes av Olaf få alternativ för att klaga hos ett oberoende organ eller en oberoende myndighet över Olafs hantering av en utredning. De enda alternativen var att lämna ett klagomål till Europeiska ombudsmannen över administrativa missförhållanden eller att försöka åberopa kommissionens utomobligatoriska ansvar på mycket strikta villkor.

För att åtgärda denna brist infördes genom ändring av Olaf-förordningen 2020 en lämplig klagomålsmekanism så att alla berörda personer har möjlighet att lämna in ett klagomål till den tillsynsansvarige.

Genom detta nyligen inrättade oberoende administrativa rättsmedel justerar och anpassar den tillsynsansvarige sakta men säkert principerna om effektivt rättsligt skydd till principerna om ett effektivt administrativt skydd. Den tillsynsansvarige beaktar alltid hänsyn till grundläggande rättigheter som grundar sig på EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna, de särskilda rättssäkerhetsgarantier som styr Olafs verksamhet samt de allmänna rättsprinciper och den rättspraxis från EU-domstolarna som är tillämplig på Olafs utredningar.

För den tillsynsansvarige är det viktigt att klagomålsmekanismen inte enbart blir ett effektivt rättsmedel för berörda personer, utan också ökar den övergripande insynen i Olafs verksamhet. Om det är ett ”måste” för EU och skattebetalarna att ha ett effektivt och ändamålsenligt organ för bedrägeribekämpning, som kan skydda EU:s ekonomiska intressen, är det lika viktigt att Olafs utredningar av eventuella bedrägerier genomförs i full överensstämmelse med grundläggande rättigheter och rättssäkerhetsgarantier.

För att bättre förstå den tillsynsansvariges roll, och begränsningarna hos denna nya funktion, är det dock viktigt att komma ihåg att den tillsynsansvarige inte är någon domare som bedömer lagligheten i Olafs beslut och åtgärder. Den tillsynsansvariges uppdrag är snarare att hitta och föreslå lösningar på de frågor som de klagande tar upp. Genom att föreslå lösningar och i slutändan ge rekommendationer till Olafs generaldirektör strävar den tillsynsansvarige efter att lösa de aktuella frågorna och på ett framåtblickande sätt förbättra Olafs administrativa praxis och utredningspraxis.

Jag hoppas att denna rapport kommer att bidra till att öka medvetenheten om den typ av frågor som står i centrum för klagomålen från berörda personer. Samtidigt hoppas jag att den kommer att öka Olafs ansvarsskyldighet och människors förtroende för de system som EU har infört för att bekämpa bedrägerier.

Jag kan med glädje rapportera att vi uppnådde alla våra mål under 2024, trots det ökade antalet mottagna klagomål. I detta avseende är jag tacksam för det rättsliga stöd som sekretariatet försåg mig med.

I den här rapporten får du veta mer om vårt arbete och de resultat vi har uppnått genom att använda klagomålsmekanismen.

Jag är övertygad om att klagomålsmekanismen redan har blivit ett viktigt skydd för berörda personer och att den kommer att fortsätta att växa i sin roll att säkerställa att Olafs verksamhet är förenlig med relevanta rättssäkerhetsgarantier och regler för utredningar.

Julia LAFFRANQUE

Tillsynsansvarig för rättssäkerhetsgarantier

Innehåll

		Sida
Förord		1
1.	Den tillsynsansvariges uppdrag och mandat	4
2.	Klagomålsmekanismen	5
3.	Översikt över de klagomål som lämnades in 2024	5
4.	De tre stegen i ett effektivt förfarande för hantering av klagomål	9
	4.1 Tillåtlighet	9
	4.2 Kontradiktoriskt förfarande	10
	4.3 Beslut om avslutande	11
5.	Översikt över den tillsynsansvariges viktigaste resultat	11
	5.1 Rätt till försvar	11
	5.1.1 Rätten för en tjänsteman i unionen att informeras om att han eller hon är en berörd person	12
	5.1.2 Tillfälle att yttra sig om sammanfattningen av omständigheter	12
	5.2 Rimlig längd för Olafs utredningar	13
	5.3 Dubbelarbete i utredningar (principen *ne bis in idem*)	14
	5.4 Opartiskhet i genomförandet av Olafs utredningar	15
	5.5 Rätten att bli informerad när en utredning avslutas och vilka metoder för underrättelser som ska användas i korrespondens med berörda personer	17
6.	Samråd om utkastet till utredningsriktlinjer för Olafs personal (*utredningsriktlinjerna*)	18
7.	Förbindelser med intressenter	18
8.	Administrativt och rättsligt stöd	19
9.	Kontakta den tillsynsansvarige och lämna klagomål	19

1. **Den tillsynsansvariges uppdrag och mandat**

Tillsynsansvarig för rättssäkerhetsgarantier är en funktion som inrättats genom europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2023 ([1]) om ändring av europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 883/2013 ([2]) (*Olaf-förordningen*). Den tillsynsansvariges roll är att skydda rättssäkerhetsgarantierna och de grundläggande rättigheterna för berörda personer ([3]) i utredningar som utförs av den Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf). Den 3 maj 2022 utsågs **Julia Laffranque** till den första tillsynsansvarige för en icke förnybar period på fem år. Hon bistås av övervakningskommitténs sekretariat (*sekretariatet*).

I enlighet med artikel 9a.8 i Olaf-förordningen

> ***ska den tillsynsansvarige övervaka Olafs efterlevnad av de rättssäkerhetsgarantier som avses i artikel 9 samt de regler som är tillämpliga på Olafs utredningar. Den tillsynsansvarige ska ansvara för handläggningen av de klagomål som avses i artikel 9b.***

Den tillsynsansvariga utför sina uppgifter **helt oberoende** och tar inte emot instruktioner från någon i utförandet av sina uppgifter ([4]). Med tanke på att berörda personer i princip inte kan söka rättslig prövning av Olafs handlingar eller försummelser under en utredning blir möjligheten att klaga till den tillsynsansvarige särskilt viktig. En klagande kan kontakta den tillsynsansvarige, inom de stränga tidsfrister som fastställs i artikel 9b i Olaf-förordningen, för att söka en oberoende och grundlig granskning av sitt klagomål.

Vid handläggningen av klagomål **från berörda personer** om Olafs **efterlevnad av rättssäkerhetsgarantierna och de regler som är tillämpliga på utredningar** försöker den tillsynsansvarige inte ersätta Olafs bedömning med sin egen av hur en utredning ska genomföras, hur bevis ska bedömas eller vilka slutsatser som ska dras. I stället är hennes roll att antingen att

— **försäkra** att Olaf har agerat i enlighet med reglerna i dess rättsliga ram (om den tillsynsansvarige konstaterar att ingen överträdelse har förekommit), eller

— uppmana Olaf att vidta åtgärder för att lösa klagomålet genom att **föreslå en lösning** närhelst hon upptäcker en överträdelse av rättssäkerhetsgarantierna eller reglerna för utredningar.

Om ingen lösning kan hittas utfärdar den tillsynsansvarige som ett andra steg en **rekommendation** till Olaf om hur klagomålet ska lösas.

Den tillsynsansvarige bedömer klagomål genom ett **kontradiktoriskt förfarande**. Särskilt avseende fästs vid EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna ([5]), EU-rättens allmänna principer och EU-domstolarnas ([6]) relevanta rättspraxis. Den tillsynsansvarige påverkar inte och kan inte påverka genomförandet av Olafs utredning ([7]).

([1]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2223 av den 23 december 2020 om ändring av förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 vad gäller samarbete med Europeiska åklagarmyndigheten och effektiviteten i utredningar vid Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (EUT L 437, 28.12.2020, s. 49, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj).

([2]) Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999 (EUT L 347, 20.10.2020, s. 1).

([3]) En berörd person är en fysisk person eller ekonomisk aktör som misstänks för bedrägerier, korruption eller annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen och som därför är under utredning av Olaf. Klagomål från andra personer än berörda personer, inklusive vittnen och uppgiftslämnare, faller utanför den tillsynsansvariges mandat.

([4]) Artikel 9a.6 i Olaf-förordningen.

([5]) Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, 26 oktober 2012, 2012/C 326/02, s. 391, finns på: C_2012326SV.01039101.xml.

([6]) Europeiska unionens domstol består av två domstolar: domstolen och tribunalen.

([7]) Artikel 9b.6. i Olaf-förordningen.

2024 har varit ett utmanande år med tanke på det ökande antalet mottagna klagomål och komplexiteten i de rättsliga frågor som togs upp i klagomålen. Även om den tillsynsansvarige i denna rapport inte kan hänvisa till enskilda ärenden som utreds av Olaf, och måste säkerställa att de förblir konfidentiella även efter att de avslutats ([8]), ges i denna rapport en användbar sammanfattning av den typ av frågor som de berörda personerna har klagat över. I rapporten beskrivs även hur dessa frågor har hanterats, och det förklaras hur klagomålsmekanismen fungerat och vilka resultat den har uppnått.

2. **Klagomålsmekanismen**

Den tillsynsansvarige har sedan hon inledde sin verksamhet i oktober 2022 haft möjlighet att hantera flera intressanta rättsliga frågor. De har successivt lagt grunden för en ny, gedigen begreppsram för bedömning av klagomål. Med tanke på antalet klagomål som hanterades och de många olika typer av rättsliga frågor som togs upp var 2024 ett både utmanande och framgångsrikt år. Klagomålen hanterades inte enbart så snabbt som möjligt, utan också på ett så grundligt och heltäckande sätt som möjligt.

För att bättre förstå hur klagomålsmekanismen fungerar är det viktigt att komma ihåg att den tillsynsansvarige genom denna mekanism har **privilegierad, direkt tillgång** ([9]) till Olafs ärendeakt för utredningen i fråga. Denna typ av tillgång till Olafs ärendeakt är av yttersta vikt: genom den försäkras de klagande om att den tillsynsansvarige kan undersöka Olafs utredningsverksamhet grundligt, även i fall där en del av den relevanta informationen är konfidentiell och inte kan lämnas ut till den klagande. Den tillsynsansvarige gör ofta en svår avvägning mellan å ena sidan sekretessen i Olafs utredning och å andra sidan klagomålsmekanismens kontradiktoriska karaktär.

Under 2024 slutförde den tillsynsansvarige bedömningen av 3 klagomål som lämnades 2023.

Dessutom **lämnades 23 nya klagomål in 2024** av fysiska och juridiska personer. Under rapporteringsåret slutförde den tillsynsansvarige sin bedömning av 22 av dessa. Det återstående klagomålet lämnades in strax före årets slut och förklarades tillåtligt. Ett beslut om det fattades i början av 2025.

3. **Översikt över de klagomål som lämnades in 2024**

De flesta av de 23 klagomål som mottogs av den tillsynsansvarige under 2024 lämnades in av personer som berördes av Olafs *interna* utredningar (15) ([10]), medan 8 gällde *externa* utredningar ([11]) (figur 1). De flesta klagomålen lämnades in på engelska, men även andra språk (spanska, rumänska och tjeckiska) användes (figur 2). 18 klagomål lämnades in av fysiska personer, 2 av en fysisk person (både för egen räkning och för den juridiska person som vederbörande representerade) och 3 av juridiska personer (figur 3). Under rapporteringsåret lämnade vissa klagande in mer än ett klagomål. Det totala antalet personer som lämnade in klagomål 2024 var därför 12: 9 fysiska personer och 3 juridiska personer (figur 3). Inga av de klagomål som mottogs lämnades in av juridiska ombud.

([8]) Artikel 9a.9 i Olaf-förordningen.

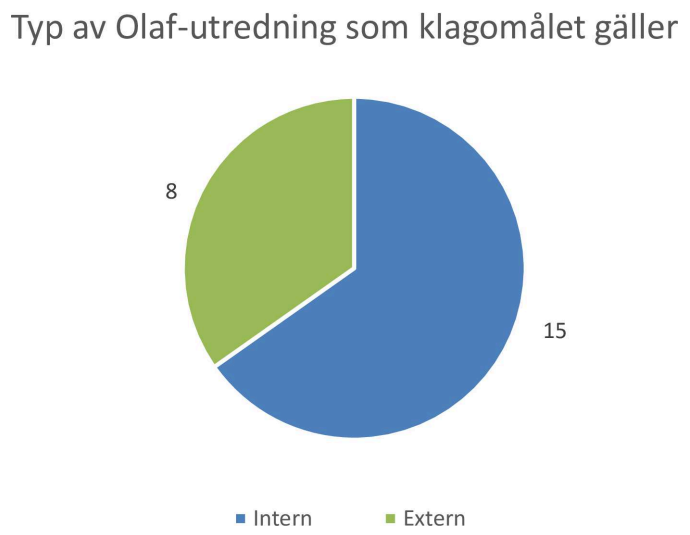
([9]) Artikel 8.1 och 8.2 i beslutet av den tillsynsansvarige för rättssäkerhetsgarantier om antagande av genomförandebestämmelser för handläggning av klagomål (*den tillsynsansvariges genomförandebestämmelser* eller *genomförandebestämmelserna*), finns på: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_en.

([10]) Interna utredningar är utredningar som Olaf genomför vid de EU-institutioner, EU-organ och EU-byråer som har inrättats genom eller på grundval av EU-fördragen, där utredningarnas syfte är att bekämpa bedrägerier, förskingring, korruption och annan olaglig verksamhet som riktar sig mot EU:s ekonomiska intressen. Olaf utreder i detta syfte i) 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 ii) 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 (artiklarna 1.4 och 4 i Olaf-förordningen).

([11]) Externa utredningar är utredningar som Olaf genomför i enlighet med artikel 3 i Olaf-förordningen. Olafs mandat omfattar alla EU:s utgifter (dvs. strukturfonderna, jordbrukspolitiken och landsbygdsutveckling, direkta utgifter och bistånd till tredjeländer) och en betydande del av, men inte samtliga, EU:s inkomster (främst tullar och jordbrukstullar).

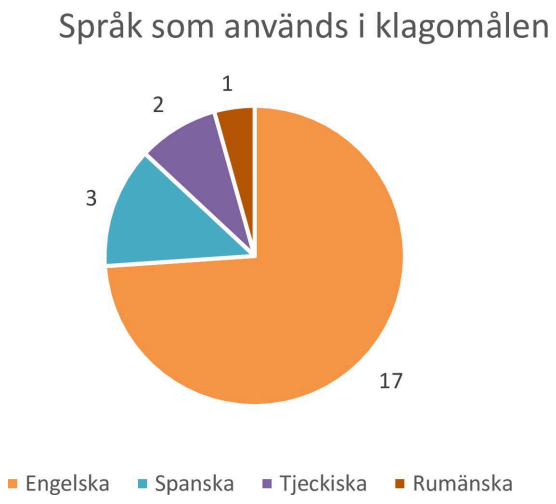
Figur 1

Typer av Olaf-utredningar för vilka klagomål framfördes under 2024



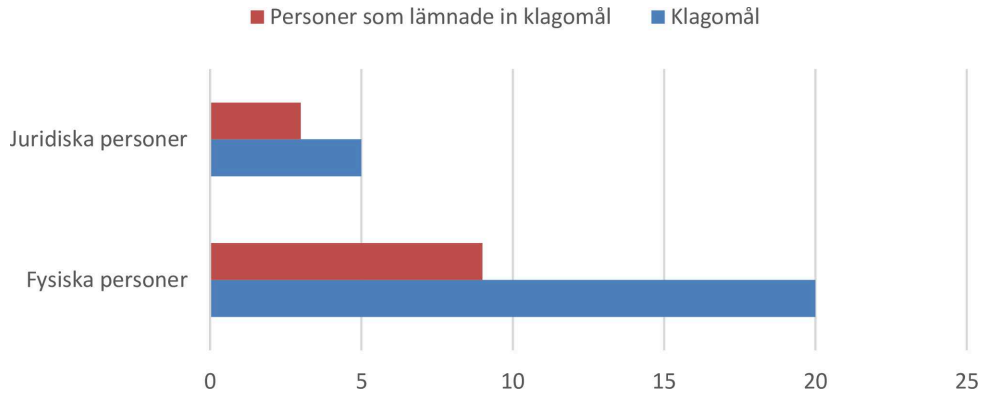
Figur 2

Språk i de klagomål som lämnades in 2024



Figur 3

Personer som lämnade in klagomål och antal klagomål



De klagande åberopade i de flesta fallen överträdelser av sina rättssäkerhetsgarantier enligt artikel 9 i Olaf-förordningen och sina grundläggande rättigheter enligt EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna (figur 4). Klagomålen gällde i) rätten att bli hörd och det faktiska utövandet av sin rätt att yttra sig om omständigheter som gäller dem (artikel 9.4 i Olaf-förordningen), ii) rätten att bli informerad om att man är en berörd person (artikel 9.3 i Olaf-förordningen), iii) överträdelser av principerna om rättvisa, objektivitet och opartiskhet vid genomförandet av utredningar (artikel 9.1 i Olaf-förordningen), och iv) utredningarnas längd (artikel 41.1 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna) (figur 5). De klagandes klagomål rörde även de regler som är tillämpliga på Olafs utredningar ([12]), särskilt om inledandet av Olafs utredningar, utförandet av kontroller på plats och sättet att underrätta berörda personer (figur 6).

Figur 4

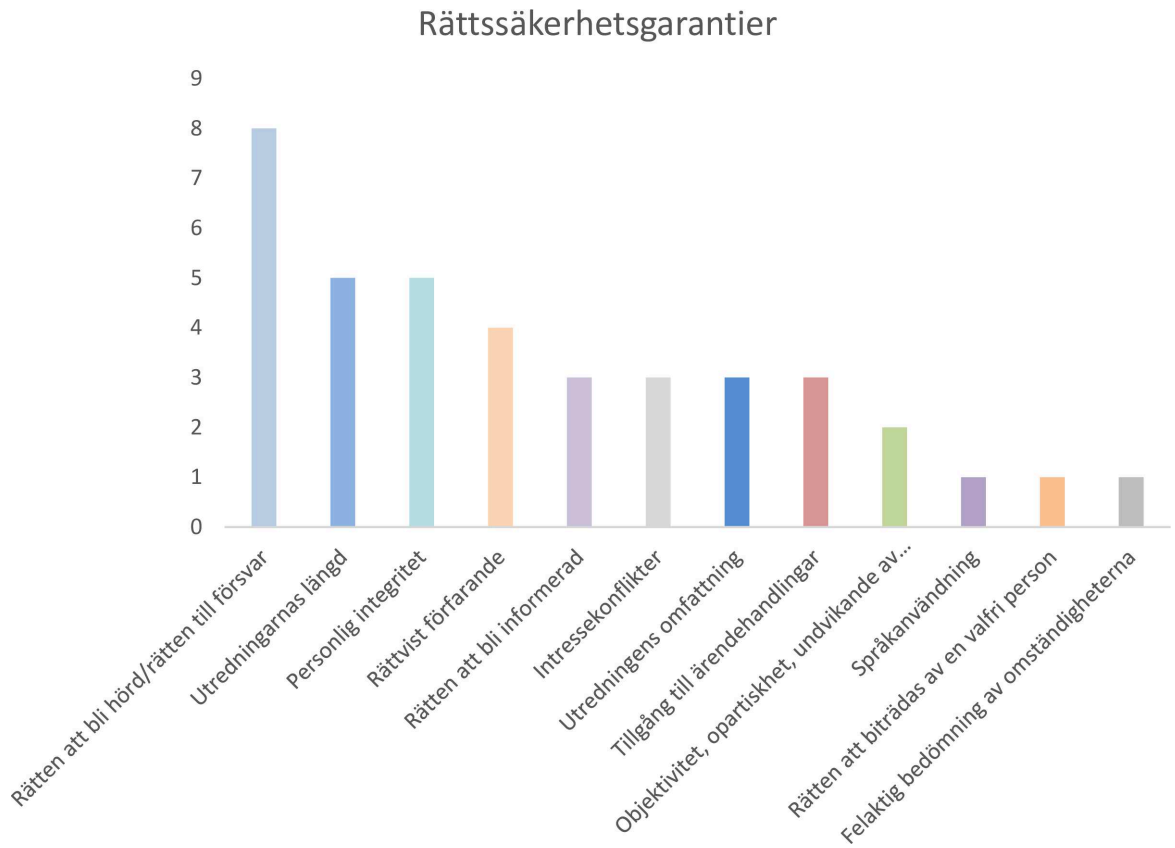
Frågor som omfattas av de klagomål som lämnades in 2024



([12]) Dessa omfattar de regler som fastställs i Olaf-förordningen samt de som ingår i olika texter, däribland Olaf-förordningen, rådets förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 av den 11 november 1996 om de kontroller och inspektioner på platsen som kommissionen utför för att skydda Europeiska gemenskapernas finansiella intressen mot bedrägerier och andra oegentligheter (EGT L 292, 15.11.1996, s. 2), riktlinjerna för utredningar av Olafs personal och riktlinjerna för digitala kriminaltekniska förfaranden för Olafs personal.

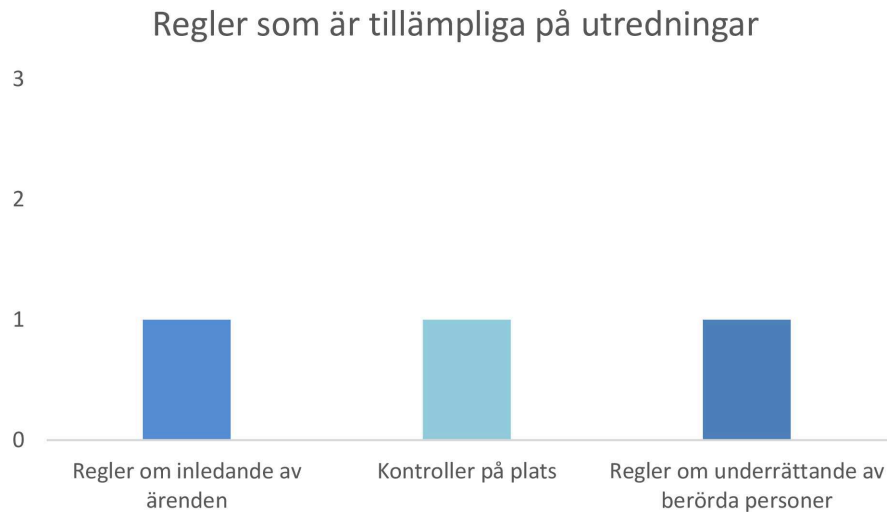
Figur 5

Analys av de olika påståenden om rättssäkerhetsgarantier som framfördes 2024 (inklusive tillåtliga och otillåtliga klagomål)



Figur 6

Analys av påståenden om de regler som är tillämpliga på utredningar



4. **De tre stegen i ett effektivt förfarande för hantering av klagomål**

Den tillsynsansvarige hanterar klagomål på ett **rättvist, oberoende och opartiskt** sätt. Förfarandet omfattar två steg, i linje med Olaf-förordningen och den tillsynsansvariges genomförandebestämmelser: i) bedöma om ett klagomål är **tillåtligt**, och ii) bedöma de **materiella argument** som framförts av de klagande. Om den tillsynsansvarige konstaterar att det förekommit överträdelser kan hon, beroende på de aktuella frågorna, uppmana Olaf att lösa klagomålet. Den tillsynsansvarige gör detta genom ett förslag till lösning och vid behov genom att utfärda en rekommendation till Olaf.

4.1 *Tillåtlighet*

Den tillsynsansvarige måste avgöra om ett klagomål är tillåtligt inom **tio arbetsdagar** från mottagandet. Villkoren för tillåtlighet fastställs i artikel 9b.1 och 9b.2 i Olaf-förordningen och i artikel 5 i genomförandebestämmelserna. För att ett klagomål ska vara tillåtligt ska det lämnas in **inom en månad från det att klaganden får kännedom om de relevanta omständigheter** som utgör en påstådd överträdelse av rättssäkerhetsgarantierna eller reglerna för utredningen. **Klagomålet ska under alla förhållanden inte lämnas in senare än en månad efter det att utredningen avslutats.**

Under 2024 bedömde den tillsynsansvarige tillåtligheten för alla pågående klagomål inom den föreskrivna tidsfristen. Hon förklarade 7 klagomål tillåtliga, 3 delvis tillåtliga, och 13 otillåtliga (figur 7).

Skälen för otillåtlighet var följande:

— I 7 fall iakttog de klagande inte de tidsfrister som anges i artikel 9b.2.

— I 3 fall ansåg den tillsynsansvarige att klagomålen var uppenbart ogrundade.

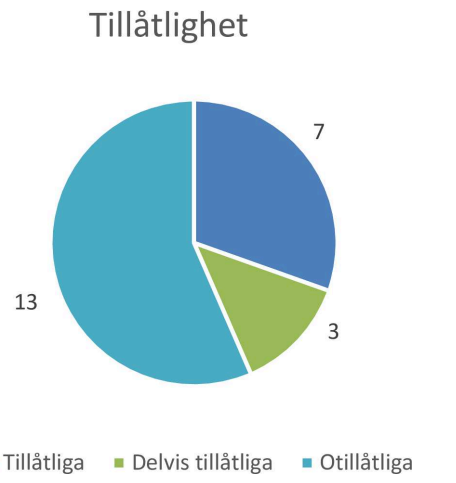
— I 2 fall lämnades klagomålen in av en person som inte var en berörd person.

— I 1 fall styrktes inte klagomålet, vilket gjorde det omöjligt för den tillsynsansvarige att göra en bedömning i sakfrågan.

— Det återstående klagomålet rörde ett administrativt förfarande som inte var en Olaf-utredning (figur 8).

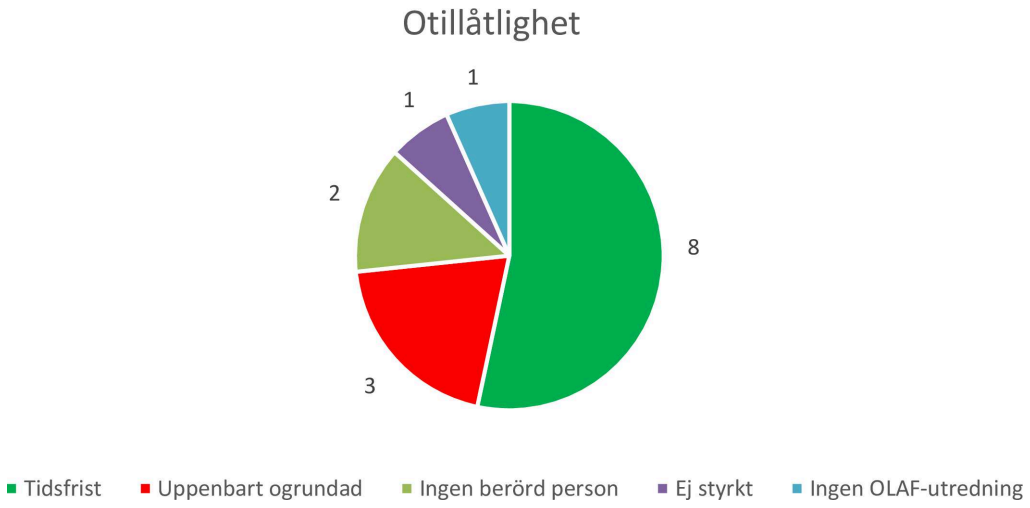
Figur 7

Tillåtlighet för klagomål som inkommit under 2024



Figur 8

Skäl för otillåtlighet för klagomål som mottagits under 2024 (inklusive delvis tillåtliga klagomål)



Vid bedömningen av klagomålens tillåtlighet följde den tillsynsansvarige en strategi som syftar till att respektera både ordalydelsen i och syftet med de relevanta bestämmelserna i Olaf-förordningen.

Liksom under det föregående året förklarades under 2024 ett fåtal fall otillåtliga eftersom Olafs utredning hade avslutats mer än en månad innan klaganden lämnade in sitt klagomål till den tillsynsansvarige. Såsom nämnts ovan fastställs för avslutade utredningar ytterligare ett striktare villkor för tillåtlighet i Olaf-förordningen: **klagomålet måste lämnas in senast en månad efter det att utredningen avslutats, oavsett när klaganden får kännedom om de relevanta omständigheterna** (artikel 9b.2 i Olaf-förordningen).

Den tillsynsansvarige konstaterar att detta tveklöst restriktiva villkor för avslutade utredningar är till för att bevara både i) effektiviteten i eventuella uppföljningsförfaranden på nationell nivå eller EU-nivå, och ii) effektiviteten i hennes egna rekommendationer och förslag till lösningar i det specifika ärendet. Den tillsynsansvariges synpunkter skulle inte vara till någon större nytta i avslutade ärenden där det eventuellt pågår uppföljningsförfaranden inför berörda nationella myndigheter eller andra EU-myndigheter. I sådana sällsynta fall anser den tillsynsansvarige att berörda personer endast kan framföra sina klagomål till dessa myndigheter genom att utnyttja tillgängliga rättsliga eller administrativa utvägar.

Såsom bekräftas av siffrorna för 2024 är tillåtligheten fortfarande en viktig ”grindvakt” i den tillsynsansvariges klagomålsmekanism. I samtliga fall där klagomål eller påståenden inte kunde tas upp till prövning förklarade den tillsynsansvarige ingående den rättsliga grunden och skälen till sitt beslut för den klagande.

Den tillsynsansvarige konstaterar att det ovannämnda tillåtlighetsvillkoret, tillsammans med avsaknaden av bestämmelser som ålägger Olaf att informera den berörda personen om avslutandet av ärendet med beslut, kan leda till att berörda personer berövas möjligheten att lägga fram sitt klagomål för den tillsynsansvarige. Den tillsynsansvarige anser därför att **den strikta tidsfristen för att lämna in klagomål**, särskilt (men inte endast) när det gäller avslutade utredningar, **är en fråga som behöver övervägas noga i samband med utvärderingen och en eventuell efterföljande översyn av Olaf-förordningen**.

4.2 *Kontradiktoriskt förfarande*

Efter att ha slutfört den preliminära bedömningen uppmanade den tillsynsansvariga Olaf att lämna synpunkter på de 10 klagomål som förklarats tillåtliga eller delvis tillåtliga. Den tillsynsansvariga skickade sedan Olafs svar till de klagande och uppmanade dem att kommentera Olafs synpunkter.

Principiellt strävar den tillsynsansvarige efter att göra **principen om kontradiktoriska förfaranden** så effektiv som möjligt. Det innebar att båda parterna gavs möjlighet att redogöra för sina ståndpunkter och lämna in styrkande handlingar. De underrättades i princip också om varandras inlämnade uppgifter och fick lämna synpunkter på dem. Den tillsynsansvariga beslutade dock i vederbörligen motiverade fall att avvika från den principen och tillåta konfidentiell behandling av information som Olaf lämnat, i enlighet med artikel 7.2 i genomförandebestämmelserna. I synnerhet tillämpade den tillsynsansvarige denna bestämmelse för att skydda sekretessen och effektiviteten i utredningarna i fall där Olafs svar skulle ha avslöjat dess arbetsmetoder eller förhindrat Olaf från att samla in nödvändiga bevis, eller till och med kunde ha äventyrat den övergripande utredningsstrategin. I sådana fall höll den tillsynsansvarige därför med Olaf om att den sistnämnda skulle tillhandahålla

(i) en icke-konfidentiell version av Olafs svar som skulle skickas till klaganden, så att denne kunde förstå de skäl som låg till grund för Olafs agerande och därmed kunna bestrida Olafs svar och komma med motargument, och

(ii) en konfidentiell, mer detaljerad version för att ytterligare förklara de skäl som Olaf lade fram i den icke-konfidentiella versionen.

En sådan balanserad lösning gjorde det möjligt för den tillsynsansvarige att göra en grundlig bedömning av samtliga relevanta fall samtidigt som hon uppfyllde sin **skyldighet att säkerställa sekretessen vid Olafs utredningar**.

Även om de klagande inte har rätt att få all information kan de därför förlita sig på att den tillsynsansvarige utför en oberoende och grundlig undersökning av ärendet.

4.3 *Beslut om avslutande*

I slutet av 2024 hade den tillsynsansvarige fattat ett **beslut om avslutande för totalt 12 klagomål**: 3 klagomål från 2023 och 9 tillåtliga klagomål som lämnades in 2024. I alla dessa klagomål konstaterade den tillsynsansvarige att det inte förekom någon överträdelse av de klagandes rättssäkerhetsgarantier. Den tillsynsansvarige bedömde en rad olika påståenden och vidareutvecklade begreppsramen för bedömning av klagomål. Två och ett halvt års verksamhet har även visat på betydelsen av den tillsynsansvariges bedömning: ett beslut om avslutande fungerar inte bara som en **uppmaning till Olaf att åtgärda brister i en utredning** om överträdelser konstateras. Ett beslut om avslutande i vilket den tillsynsansvarige konstaterar att det inte förekom någon överträdelse efter ett kontradiktoriskt förfarande och en grundlig rättslig bedömning **stärker den aktuella Olaf-utredningens legitimitet och innebär en viktig möjlighet till lärande för de klagande**.

I några klagomål konstaterades inga överträdelser i det aktuella fallet men upptäcktes problematiska metoder. I dessa fall informerade den tillsynsansvarige Olaf om detta och uppmanade Olaf att beakta den tillsynsansvariges slutsatser i framtida utredningar och eventuellt vidta åtgärder för att undvika möjliga överträdelser av berörda personers rättssäkerhetsgarantier i liknande fall.

5. **Översikt över den tillsynsansvariges viktigaste resultat**

Under 2024 hanterade den tillsynsansvarige en rad olika argument som framförts av klagande om deras rättssäkerhetsgarantier och de regler som är tillämpliga på Olafs utredningar. Genom den tillsynsansvariges privilegierade tillgång till ärendeakterna i de berörda utredningarna kunde hon bedöma varje klagomål på grundval av alla tillgängliga bevis och all tillgänglig information.

Den tillsynsansvarige anser att den begreppsram som successivt fastställts genom hennes beslut om avslutande ger Olaf en tydlig vägledning för dess utredningsverksamhet, antingen i form av förslag till lösningar eller genom yttranden *obiter dicta*.

I enlighet med principen om konfidentialitet får den tillsynsansvarige inte lämna några uppgifter om sakinnehållet i Olafs utredningar. Med beaktande av denna princip ger den tillsynsansvarige dock i avsnittet nedan en översikt över de mest övertygande argument som framförts av klagande och hur hon har hanterat dem.

5.1 *Rätt till försvar*

Överträdelser av rätten till försvar i en Olaf-utredning var det vanligaste påstående som den tillsynsansvarige behövde bedöma under rapporteringsåret. De många olika argument som åberopades till stöd för dessa påståenden innebär att den tillsynsansvarige kan bedöma många av nyanserna i denna centrala processuella rättighet.

5.1.1 **Rätten för en tjänsteman i unionen att informeras om att han eller hon är en berörd person**

I artikel 9.3 i Olaf-förordningen föreskrivs att **om en utredning tyder på att en EU-anställd kan vara en berörd person i en Olaf-utredning ska den anställde informeras om detta**, så länge det inte skadar utredningen eller andra utredningsförfaranden som omfattas av en nationell rättslig myndighets befogenheter. På samma sätt anges i artikel 9.2 i utredningsriktlinjerna för Olafs personal (*utredningsriktlinjerna*) ([13]) att Olaf ska underrätta tjänstemän eller andra EU-anställda ”vid första möjliga tillfälle” om att de eventuellt berörs av en pågående utredning. Denna rätt att bli informerad en viktig rättssäkerhetsgaranti för den berörda tjänstemannen och är nära kopplad till rätten till försvar.

I ett ärende analyserade den tillsynsansvarige det särskilda steg i förfarandet där **Olaf *identifierar* en person som ”berörd person”**. Framför allt i interna utredningar är ställningen som ”berörd person” i en Olaf-utredning en viktig del av utredningsprocessen och en förutsättning för att personen ska kunna utöva sin rätt till försvar i utredningen. Ställningen som ”berörd person” medför att personen omfattas av ett antal rättssäkerhetsgarantier och att Olaf måste följa särskilda regler i Olaf-förordningen. Fastställandet av den exakta tidpunkten när en person formellt får denna ställning har därför praktiska konsekvenser.

I det aktuella ärendet konstaterade den tillsynsansvarige att klaganden hade namngetts redan i generaldirektörens beslut om att inleda utredningen men att Olaf formellt identifierade klaganden som ”berörd person” i Olafs ärendehanteringssystem (*ärendehanteringssystemet*) i ett senare skede, närmare bestämt sex månader senare.

I sitt arbete med ärendet undersökte den tillsynsansvarige Olafs praxis för identifiering av berörda personer i interna utredningar. Den tillsynsansvarige inriktade sin analys på praxisen att skilja mellan att namnge en berörd person i ett beslut om att inleda en utredning och den senare registreringen av denna information i ärendehanteringssystemet. För den tillsynsansvarige är registreringen i ärendehanteringssystemet av ställningen för en person som redan identifierats som berörd person en rent intern åtgärd som inte borde medföra några omfattande överväganden och som bör göras snabbt. Den tillsynsansvarige anser därför att **när en person namnges i generaldirektörens beslut om att inleda utredningen bör personen från och med den tidpunkten betraktas som en ”berörd person” i den mening som avses i artikel 2.5 i Olaf-förordningen**. Detta utlöser en skyldighet för Olaf att i enlighet med artikel 9.3 i Olaf-förordningen antingen informera personen om att denne är en berörd person eller, i motiverade fall, senarelägga sådan information.

I det aktuella ärendet påverkade inte den sena identifieringen av personen som berörd person dennes processuella rättigheter. Den tillsynsansvarige ansåg dock att denna praxis inte är förenlig med artiklarna 2.5 och 5.1 i Olaf-förordningen och artikel 6 i utredningsriktlinjerna. Enligt den tillsynsansvarige främjar en sådan praxis inte rättssäkerheten och den skulle under andra omständigheter kunna leda till att den berörda personens processuella rättigheter åsidosätts.

Denna fråga hade redan tagits upp av den tillsynsansvarige i hennes diskussioner med generaldirektören om den pågående översynen av utredningsriktlinjerna ([14]). I det sammanhanget föreslog hon att Olaf när en viss person namnges i generaldirektörens beslut om att inleda en utredning måste identifiera personen som berörd person i ärendehanteringssystemet omedelbart, dvs. samtidigt med beslutet om att inleda utredningen. Den tillsynsansvarige förlitar sig på att Olaf kommer att ta vederbörlig hänsyn till förslaget och vidta lämpliga åtgärder.

5.1.2 **Tillfälle att yttra sig om sammanfattningen av omständigheter**

Enligt artikel 9.4 i Olaf-förordningen måste Olaf, när en utredning är klar och innan slutsatser dras om namngivna berörda personer, ge dessa personer tillfälle att yttra sig om omständigheter som gäller dem. I artikel 9.4 anges vidare hur detta tillfälle ska ges, närmare bestämt genom att en sammanfattning av de faktiska omständigheterna tillhandahålls.

([13]) Utredningsriktlinjer för Olafs personal, 11 oktober 2021, finns på: https://anti-fraud.ec.europa.eu/guidelines-investigations-olaf-staff_sv.

([14]) Se avsnitt 6 ”Samråd om utkastet till utredningsriktlinjer för Olafs personal (*utredningsriktlinjerna*)” nedan.

Enligt EU-domstolarnas rättspraxis utgör rätten att bli hörd en del av rätten till försvar, och iakttagandet av denna rätt är en allmän princip i unionsrätten ([15]). EU-domstolarna anger att rätten att bli hörd ger personen möjlighet att på ett effektivt sätt framföra sin ståndpunkt under ett administrativt förfarande och innan ett beslut fattas som kan påverka hans eller hennes intressen på ett ogynnsamt sätt ([16]). Vidare har rätten att bli hörd ett dubbelt syfte: för det första att göra det möjligt för den berörda myndigheten att granska ärendet och fastställa de faktiska omständigheterna på ett så precist och korrekt sätt som möjligt, och för det andra att säkerställa ett effektivt skydd av den berörda personen och att denne kan göra gällande uppgifter om sin personliga situation och framföra argument till stöd för dessa ([17]). Möjligheten att yttra sig om Olafs sammanfattning av de faktiska omständigheterna är det sätt på vilket rätten att bli hörd kommer till uttryck i samband med Olafs utredningar och en viktig rättssäkerhetsgaranti för de berörda personerna.

För den tillsynsansvarige är det av yttersta vikt att berörda personer kan utöva sin rätt att yttra sig om de omständigheter som rör dem på ett **meningsfullt sätt**. Detta innebär att berörda personer bör ha tillgång till all nödvändig information för att de ska kunna yttra sig och försvara sig.

I ett ärende hävdade klaganden att denne inte på ett effektivt sätt kunde utöva sin rätt att bli hörd eftersom Olaf inte gav tillgång till alla handlingar om de omständigheter som angavs i sammanfattningen av de faktiska omständigheterna.

Man skulle i princip kunna förvänta sig att Olaf kunde tillhandahålla den berörda personen en kopia av de handlingar som denne behöver för att yttra sig om sammanfattningen av de faktiska omständigheterna. Den tillsynsansvarige konstaterade dock att den specifika informationen i sammanfattningen av de faktiska omständigheterna i detta ärende var av rent faktamässigt slag och inte rörde eller byggde på något särskilt dokument som borde ha delats med klaganden. Den tillsynsansvarige drog därför slutsatsen att sammanfattningen av de faktiska omständigheterna gav klaganden tillräckligt detaljerad och kontextualiserad information för att förstå utredningens omfattning och kunna lämna meningsfulla svar om de omständigheter som angavs i den. Mot bakgrund av ovanstående konstaterade den tillsynsansvarige att **den information som Olaf hade lämnat till klaganden var tillräcklig för att denne skulle kunna utöva sin rätt att bli hörd**.

I ett annat ärende hävdade klaganden att den slutliga ärenderapporten inte tog upp vissa av de yttranden och förklaringar som klaganden lämnat i sitt svar när denne getts tillfälle att yttra sig om Olafs sammanfattning av omständigheterna. Klaganden hävdade också att Olaf inte gett vederbörande möjlighet att yttra sig om vissa omständigheter som angavs i den slutliga ärenderapporten.

Den tillsynsansvarige fann i detta ärende ingen överträdelse av klagandens rättigheter eftersom **den slutliga ärenderapporten direkt eller indirekt hänvisade till klagandens huvudsakliga synpunkter**. Dessutom **bifogade Olaf även klagandens fullständiga svar till den slutliga ärenderapport som skickades till den berörda institutionen**. Den tillsynsansvarige konstaterade att praxisen att till sin slutrapport till en EU-institution, ett EU-organ, en EU-byrå eller en nationell myndighet bifoga en kopia av alla synpunkter som lämnats av den berörda personen på Olafs sammanfattning av de faktiska omständigheterna i) stärker rätten att bli hörd och ii) ger den grad av öppenhet och insyn som krävs för att mottagaren av Olafs slutrapport ska kunna besluta om lämplig uppföljning av rapporten och dess rekommendationer.

Slutligen erinrar den tillsynsansvarige också i detta sammanhang om att det enligt EU-domstolarnas rättspraxis inte finns någon bestämmelse som ger den berörda personen rätt att yttra sig om de slutsatser som Olaf kan dra i sin slutliga utredningsrapport ([18]).

5.2 *Rimlig längd för Olafs utredningar*

I ett antal klagomål bedömde den tillsynsansvarige om Olaf hade åsidosatt sin skyldighet att vidta åtgärder inom en rimlig tidsfrist.

([15]) Tribunalens dom av den 19 oktober 2022, Sistem ecologica/kommissionen, T-81/21, ECLI:EU:T:2022:641, punkt 103; domstolens dom av den 14 juni 2016, Marchiani/parlamentet, C-566/14, ECLI:EU:C:2016:437, punkt 51 och där angiven rättspraxis.
([16]) Domstolens dom av den 4 juni 2020, utrikestjänsten/De Loecker, C-187/19 P, ECLI:EU:C:2020:444, punkt 68.
([17]) Domstolen dom av den 3 juli 2014, Kamino International Logistics och Datema Hellmann Worldwide Logistics, förenade målen C-129/13 och C-130/13, ECLI:EU:C:2014:2041, punkt 38; domstolens dom av den 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, ECLI:EU:C:2014:2431, punkterna 37 och 59.
([18]) Se tribunalens dom av den 6 juni 2019, Dalli/kommissionen, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, punkt 144.

Skyldigheten att genomföra administrativa förfaranden inom skälig tid utgör en allmän EU-rättslig princip och är en del av rätten till god förvaltning i enlighet med artikel 41.1 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna ([19]). De utredningar som Olaf genomför måste därför slutföras inom en rimlig tidsfrist.

Den tillsynsansvarige erinrade om att **artikel 7.5 i Olaf-förordningen visserligen inte föreskriver någon särskild tidsfrist inom vilken en utredning ska slutföras men fastställer en tydlig koppling mellan rimlig längd för en Olaf-utredning och de särskilda omständigheterna i ärendet**. Den tillsynsansvarige hänvisade också till EU-domstolarnas väletablerade rättspraxis, enligt vilken det inte är möjligt att fastställa eller kvantifiera en viss tidsfrist som kan betraktas som ”skälig” ([20]). I stället måste omständigheterna i varje enskilt fall beaktas, särskilt i) ärendets komplexitet, ii) mängden handlingar som granskats av Olaf under utredningen och mängden handlingar i ärendeakten, iii) antalet utredningsåtgärder och deras komplexitet, och iv) de berörda parternas uppträdande ([21]). Enligt EU-domstolarnas bedömning av vad som utgör en ”rimlig längd” för en utredning krävs inte en bedömning av alla ovannämnda kriterier, utan bedömningen kan baseras på enbart ett kriterium beroende på omständigheterna i ärendet ([22]).

Genom sin privilegierade tillgång till Olafs ärendehanteringssystem **har den tillsynsansvarige noggrant analyserat ärendeakten för de berörda utredningarna**. **Hon fokuserade särskilt på i) antalet utredningsåtgärder som Olaf vidtog, deras art och kontinuitet, ii) den informationsvolym som hanterades och iii) de rättsliga och tekniska frågor som berördes samt andra specifika aspekter av varje ärende**. Den tillsynsansvarige drog slutsatsen att dessa utredningar genomfördes på ett kontinuerligt och systematiskt sätt, och att utredningarnas längd stod i proportion till de enskilda ärendenas omständigheter och komplexitet. På grundval av dessa överväganden fann den tillsynsansvarige att Olaf inte hade åsidosatt de klagandes rätt att få sina angelägenheter behandlade inom skälig tid.

I den tillsynsansvariges beslut i dessa ärenden belystes utredningarnas komplexitet och de klagande försäkrades om att det inte förekom någon överträdelse av deras grundläggande rättighet att få sina angelägenheter behandlade inom skälig tid.

5.3 **Dubbelarbete i utredningar (principen *ne bis in idem*)** ([23])

I ett ärende ombads den tillsynsansvarige att bedöma om Olaf har rätt att fortsätta en kompletterande (administrativ) utredning när Europeiska åklagarmyndigheten har avskrivit sin brottsutredning i brist på bevis eller om fortsättandet strider mot principen *ne bis in idem*.

I detta ärende var klaganden en berörd person i en Olaf-utredning där det framgick att vissa handlingar kunde vara brottsliga, vilket ledde till att Europeiska åklagarmyndigheten inledde en brottsutredning av samma sakförhållanden. Klaganden hävdade att Olaf omedelbart borde ha avbrutit den kompletterande utredningen när Europeiska åklagarmyndigheten informerat Olaf om att brottsutredningen hade lagts ner i brist på bevis. Enligt klaganden förekom en betydande överlappning i fråga om den faktiska och rättsliga grunden mellan Olafs utredning och Europeiska åklagarmyndighetens avbrutna förfarande. Den tillsynsansvarige gjorde sin bedömning mot bakgrund av de relevanta processuella bestämmelser som ger Olaf möjlighet att genomföra kompletterande utredningar ([24]).

([19]) Artikel 41.1 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna har följande lydelse: ”Var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner, organ och byråer.”

([20]) Tribunalens dom av den 8 juli 2008, Franchet och Byk/kommissionen, T-48/05, ECLI:EU:T:2008:257, punkt 274; tribunalens dom av den 18 maj 2017, Panzeri/Europaparlamentet, T-166/16, ECLI:EU:T:2017:347, punkt 104; tribunalens dom av den 29 juni 2022, LA International Cooperation Srl/kommissionen, T-609/20, ECLI:EU:T:2022:407, punkt 51.

([21]) Tribunalens dom av den 18 maj 2017, Panzeri/Europaparlamentet, T-166/16, cit.; tribunalens dom av den 21 maj 2014, Catinis/kommissionen, T-447/11, ECLI:EU:T:2014:267; personaldomstolens dom av den 13 januari 2010, A och G/kommissionen, förenade målen F-124/05 och F-96/06, ECLI:EU:F:2010:2.

([22]) Domstolens dom av den 15 oktober 2022, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl./kommissionen, förenade målen C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P till C-252/99 P och C-254/99 P., ECLI:EU:C:2002:582, punkterna 187–188.

([23]) Principen *ne bis in idem* åberopades av de klagandena som en bred term för olika typer av dubbelarbete i utredningar, eventuellt pågående sådant. För enkelhetens skull och i överensstämmelse med de klagandes formuleringar används därför termen i detta sammanhang med den betydelsen, och inte i den striktare betydelsen, enligt artikel 50 EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna och artikel 4 i protokoll nr 7 till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som i) två förfaranden av straffrättslig karaktär, ii) rörande samma sakförhållanden, iii) mot samma lagöverträdare och iv) där ett beslut har vunnit laga kraft.

([24]) De relevanta bestämmelserna i Olaf-förordningen är artikel 12f om kompletterande utredningar och artikel 12d om undvikande av dubbelarbete. Se även artikel 12 i utredningsriktlinjerna om kompletterande utredningar.

Som en första kommentar konstaterade den tillsynsansvarige att artikel 12f.1 i Olaf-förordningen uttryckligen tillåter Olaf att inleda och genomföra en kompletterande utredning av samma sakförhållanden samtidigt med en utredning vid Europeiska åklagarmyndigheten. Den tillsynsansvarige framhöll följaktligen att **Olafs administrativa utredningar och Europeiska åklagarmyndighetens brottsutredningar i grunden har olika karaktär och syften**. Medan Olaf strävar efter att fastställa om en administrativ oriktighet har förekommit och vid behov rekommendera att lämpliga administrativa/ekonomiska/disciplinära åtgärder vidtas genomför Europeiska åklagarmyndigheten brottsutredningar som kan leda till straffrättsliga påföljder.

Även om Olafs kompletterande utredningar genomförs ”i fortlöpande samråd med Europeiska åklagarmyndigheten” ([25]) genomför Olaf dessa utredningar oberoende och ”i enlighet med sitt [eget] mandat” ([26]). Det innebär att kompletterande utredningar genomförs under ledning av Olafs generaldirektör, i enlighet med de tillämpliga förfaranden för genomförande av Olafs utredningar som fastställs i Olaf-förordningen och preciseras i utredningsriktlinjerna. Olaf förblir således ansvarig för genomförandet av kompletterande utredningar.

Den tillsynsansvarige hänvisade även till EU-domstolarnas rättspraxis, där det klargörs att kriteriet för att bedöma huruvida samma lagöverträdelse föreligger är huruvida de konkreta gärningarna är identiska i den meningen att de utgör en helhet av konkreta omständigheter som är oupplösligt förbundna med varandra, varvid dessa lett till ett frikännande eller en slutgiltig fällande dom mot den berörda personen ([27]). Följaktligen **utgör det faktum att brottsutredningen avskrivits inte i sig ett undantag från ansvar på administrativ nivå som kan leda till rekommendationer**. Den tillsynsansvarige konstaterade vidare att det inte finns några bestämmelser i Olaf-förordningen eller förordningen om Europeiska åklagarmyndigheten, och inte heller i utredningsriktlinjerna eller i de praktiska överenskommelserna mellan Olaf och Europeiska åklagarmyndigheten, som innebär att Olaf måste avsluta den kompletterande utredningen om Europeiska åklagarmyndigheten avslutar sin brottsutredning.

Den tillsynsansvarige drog därför slutsatsen att Olaf inte åsidosatte principen *ne bis in idem* genom att inte omedelbart avsluta sin kompletterande utredning när Europeiska åklagarmyndigheten avskrev sin brottsutredning.

I ett annat ärende behövde den tillsynsansvarige bedöma huruvida Olafs inledande av en intern utredning utgjorde dubbelarbete mot bakgrund av att ett disciplinärt förfarande avseende omständigheter som påstods vara liknande hade genomförts och avslutats av det berörda disciplinorganet. Den tillsynsansvarige konstaterade att omfattningen av de två förfarandena inte överlappade varandra. Den tillsynsansvarige konstaterade i detta avseende att det disciplinära förfarandet rörde underlåtenhet att informera om en intressekonflikt i ett upphandlingsförfarande medan Olafs utredning rörde potentiell försummelse och potentiell otillåten samverkan i ett offentligt upphandlingsförfarande. Den tillsynsansvarige klargjorde att **det avslutade disciplinförfarandet och Olafs utredning hade olika karaktär och olika potentiella följder**. Klaganden kunde därför försäkras om att det inte förekom något dubbelarbete i förfarandena och att det därmed inte fanns någon risk för att bestraffas två gånger för samma överträdelse.

5.4 *Opartiskhet i genomförandet av Olafs utredningar*

Enligt artikel 9.1 i Olaf-förordningen måste Olafs utredningar genomföras på ett objektivt och opartiskt sätt, i enlighet med principen om oskuldspresumtion och tillämpliga rättssäkerhetsgarantier. Principen om opartiskhet är också en allmän princip i unionsrätten och en central del av rätten till god förvaltning i enlighet med artikel 41.1 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Skyldigheten att agera opartiskt i samband med administrativa åtgärder och beslutsfattande inom EU gäller alla personer som bidrar till den berörda institutionens verksamhet, och syftar till att garantera likabehandling. Avsikten med detta krav är bland annat att undvika intressekonflikter för tjänstemän och anställda som agerar på dessa institutioners och organs vägnar.

I ett ärende ombads den tillsynsansvarige bedöma om en tidigare bekantskap mellan den berörda personen och en medlem av Olafs utredningsgrupp kan utgöra en intressekonflikt. Klaganden ansåg att den tidigare yrkesmässiga eller personliga kontakten kunde påverka utredarens objektivitet och opartiskheten och rättvisan i utredningen.

([25]) Artikel 12f.1 i förordning 883/2013.
([26]) Artiklarna 12e.1 och 12f.1 i förordning 883/2013; artikel 101.3 i förordning (EU) 2017/1939; artikel 12.2 i utredningsriktlinjerna.
([27]) Domstolens dom av den 2 september 2021, LG och MH (Autoblanchiment), C-790/19, ECLI:EU:C:2021:661, punkterna 77–80.

Den tillsynsansvarige bedömde klagandens argument mot bakgrund av den robusta begreppsram som redan utvecklats i tidigare beslut i liknande frågor och i enlighet med EU-domstolarnas konsoliderade rättspraxis.

För det första erinrade den tillsynsansvarige att enligt relevant rättspraxis gäller kravet på opartiskhet även i personalärenden ([28]). I detta avseende innehåller artikel 11a i tjänsteföreskrifterna särskilda regler avsedda att säkerställa att tjänstemännen utför sina arbetsuppgifter utan att några intressekonflikter inverkar menligt på uppdragets fullgörande ([29]). Enligt punkt 1 i den artikeln får tjänstemän i sin tjänsteutövning inte handlägga ärenden där de direkt eller indirekt har ett personligt intresse, till exempel av familjekaraktär eller av ekonomisk art, som kan innebära att deras oberoende äventyras.

För det andra erinrade den tillsynsansvarige om att principen om opartiskhet, enligt ovannämnda definition i EU-domstolarnas rättspraxis, har två aspekter: subjektiv respektive objektiv opartiskhet. Kravet på **subjektiv opartiskhet** innebär att ingen medlem av den berörda institutionen får ta ställning för en part eller hysa en förutfattad mening. Kravet på **objektiv opartiskhet** innebär att det måste finnas tillräckliga garantier för att utesluta alla legitima tvivel om den berörda institutionens opartiskhet ([30]). Slutligen måste **opartiskhet** iakttas både i fråga om **opartiskhet i sak och upplevd opartiskhet**. Enligt rättspraxis avser begreppet intressekonflikt inte enbart en situation då en offentliganställd har ett personligt intresse som kan ha påverkat hans eller hennes möjlighet att utöva sitt offentliga uppdrag på ett opartiskt och objektivt sätt, utan även en situation då det identifierade intresset i allmänhetens ögon kan förefalla påverka möjligheten att utöva det offentliga uppdraget på ett opartiskt och objektivt sätt ([31]). Subjektiv opartiskhet presumeras om det inte finns bevis på motsatsen ([32]). För objektiv opartiskhet krävs det dock inte att den berörda anställde faktiskt hade förutfattade meningar om det påstådda offret. Det räcker att det föreligger legitima tvivel som inte kan skingras ([33]).

Det är mot bakgrund av ovannämnda principer som påståendena om bristande opartiskhet eller intressekonflikter hos en medlem av Olafs utredningsgrupp bedömdes.

När det gäller kravet på subjektiv opartiskhet konstaterade den tillsynsansvarige att klaganden inte lade fram några konkreta uppgifter eller bevis till stöd för sina påståenden. När det gäller bristande objektiv opartiskhet eller förekomsten av en upplevd intressekonflikt erinrade kommissionen om att båda dessa uppfattningar uppstår när det inte finns tillräckliga garantier för att utesluta alla legitima tvivel om påstådd partiskhet hos Olafs personal. I detta avseende framhöll den tillsynsansvarige att den interna arbetsordningen och hierarkiska övervakningen inom Olaf är sådan att den utesluter möjligheten för utredare att självständigt fatta beslut. Olafs utredningsgrupper utövar i själva verket sin verksamhet under överinseende och enligt godkännande av enhetschefen, granskningsgruppen och ytterst Olafs generaldirektör. I synnerhet övervakar granskningsgruppen, som består av experter inom juridik och utredningsförfaranden, Olafs utredningar i olika skeden av förfarandet och utför en lagenlighetskontroll som bland annat rör respekten för rättssäkerhetsgarantierna och grundläggande rättigheter för de berörda personerna, däribland rätten att få sina angelägenheter behandlade opartiskt och i enlighet med principen om oskuldspresumtion ([34]).

Den tillsynsansvarige drog därför slutsatsen att **endast ett inslag av bekantskap, oavsett om relationen är av yrkesmässig eller personlig karaktär, inte i sig är tillräckligt för att bevisa en faktisk eller potentiell intressekonflikt från utredarens sida**. Den tillsynsansvarige drog även slutsatsen att **de rättssäkerhetsgarantier som Olaf infört var tillräckliga**, i den mening som avses i EU-domstolarnas rättspraxis, för att utesluta alla legitima tvivel rörande påstådd partiskhet eller upplevda intressekonflikter hos Olafs personal.

([28]) Domstolens dom av den 21 oktober 2021, parlamentet/UZ, C-894/19 P, ECLI:EU:C:2021:863, punkt 51.

([29]) Förordning nr 31 (EEG), nr 11 (EKSG) om tjänsteföreskrifter för tjänstemän och anställningsvillkor för övriga anställda i Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen (EGT 045, 14.6.1962, s. 1385, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1962/31(1)/2021-01-01).

([30]) Domstolens dom av den 25 februari 2021, Dalli/kommissionen, C-615/19 P, ECLI:EU:C:2021:133, punkt 112 och där angiven rättspraxis.

([31]) Tribunalens dom av den 15 juli 2015, parlamentet/Dennekamp, T-115/13, ECLI:EU:T:2015:497, punkt 92.

([32]) Tribunalens dom av den 8 februari 2018, Institute for Direct Democracy in Europe/parlamentet, T-118/17, ej publicerad, ECLI:EU:T:2018:76, punkt 27 och där angiven rättspraxis.

([33]) Tribunalens dom av den 20 oktober 2021, Kerstens/kommissionen, T-220/20, ECLI:EU:T:2021:716, punkt 42 och där angiven rättspraxis.

([34]) Se artikel 17.7 i Olaf-förordningen.

I ett annat ärende, som rörde ett telefonsamtal mellan en utredare och den berörda personen, hävdade klaganden att utredaren under samtalet hade en anklagande ton och åsidosatte principen om oskuldspresumtion. Enligt klaganden visade detta beteende på en förutfattad mening gentemot mot klaganden från den Olaf-anställdes sida och påverkade utredningens opartiskhet.

Den tillsynsansvarige erinrade om att hennes bedömning av huruvida Olaf hade åsidosatt den berörda personens processuella rättigheter i samband med en pågående utredning grundades på fakta som kan kontrolleras. I detta fall rörde klagandens påstående den upplevda ”tonen” i ett telefonsamtal mellan klaganden och Olaf, och om tolkningen av uttalanden som Olaf gjort per telefon. Utan någon skriftlig uppteckning eller några skriftliga spår av det muntliga utbytet mellan parterna och då de båda parterna lämnade motstridiga uppgifter kunde den tillsynsansvarige inte kontrollera innehållet eller bedöma trovärdigheten i den klagandes påståenden.

I detta ärende tog dock den tillsynsansvarige tillfället i akt att på nytt erinra om att **det är ytterst viktigt att korrespondensen med berörda personer sker med största möjliga artighet och neutralitet, i linje med principerna om god förvaltning**. Så bör vara fallet oavsett vilket kommunikationssätt Olaf använder sig av, men det är särskilt viktigt vid muntlig kommunikation. Enligt den tillsynsansvarige är detta avgörande för att berörda personers uppfattning om Olaf-utredarnas opartiskhet inte ska skadas.

5.5 *Rätten att bli informerad när en utredning avslutas och vilka metoder för underrättelser som ska användas i korrespondens med berörda personer*

Ett av de första klagomål som den tillsynsansvarige fattade beslut om under 2022 rörde rätten att bli informerad om att man är en berörd person, i enlighet med artikel 9.3 i Olaf-förordningen. Den tillsynsansvariga konstaterade att klagandens rätt att omgående informeras hade åsidosatts, eftersom det e-postmeddelande som Olaf hade skickat för att informera klaganden om att denne hade blivit en berörd person aldrig nådde fram ([35]). I det beslutet hänvisade den tillsynsansvarige till etablerad rättspraxis för att påpeka att Olaf, när det gäller viktiga meddelanden, bör ha ett förfarande för att säkerställa att de har mottagits av de avsedda mottagarna. Som svar på den tillsynsansvariges uppmaning till Olaf att förbättra sin praxis antog Olaf i början av 2023 interna instruktioner om vilka metoder för underrättelser som ska användas i korrespondens med berörda personer.

Under 2024 hade den tillsynsansvarige möjlighet att återkomma till denna viktiga fråga. Enligt artikel 11.7 i Olaf-förordningen ska Olaf informera en berörd person om att en utredning där det inte framkommit några bevis mot personen har lagts ner, inom tio arbetsdagar från det att utredningen har avslutats. I den aktuella utredningen underrättade Olaf den berörda personen om att utredningen avslutats utan resultat via ett krypterat e-postmeddelande i vilket personen uttryckligen ombads att bekräfta mottagandet av meddelandet. Den berörda personen gjorde inte detta. Med tanke på Olafs korta tidsfrist för att informera den berörda personen beslutade Olaf att även underrätta personen via personlig delgivning. Den senare lämnade därefter ett klagomål till den tillsynsansvarige om att denna personliga interaktion var en olämplig tvångsmetod från Olaf-utredarnas sida.

Den tillsynsansvarige bedömde detta ärende mot bakgrund av relevanta bestämmelser, däribland Olaf-förordningen, utredningsriktlinjerna, Olafs ovannämnda interna instruktioner om vilka metoder för underrättelser som ska användas vid korrespondens med berörda personer samt EU-domstolarnas rättspraxis.

Den tillsynsansvarige ansåg att Olaf har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller vilka kommunikationssätt som ska användas för att delge berörda personer information, och att detta bör vägledas av principen om ändamålsenlighet. Olaf måste säkerställa och kunna visa att de kommunikationssätt som används i praktiken gör det möjligt för berörda personer att få kännedom om den information som skickats till dem ([36]). I detta avseende erinrade den tillsynsansvarige om att Olafs interna instruktioner om vilka metoder för underrättelser som ska användas i korrespondens med berörda personer ger Olaf möjlighet att personligen delge berörda personer skriftliga underrättelser. Detta gäller

([35]) Se avsnitt ”3.5.2 Förslag till lösningar” i den tillsynsansvariges verksamhetsrapport för 2022, finns på: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=oj:JOC_2023_248_R_0001.

([36]) Se EU-domstolens rättspraxis om delgivning av administrativa skrivelser och beslut, som analogt är tillämplig på Olafs skrivelser. Se särskilt tribunalens dom av den 6 december 2012, Evropaïki Dynamiki/kommissionen, T-167/10, ECLI:EU:T:2012:651, punkterna 49–51.

särskilt när Olafs tidigare försök att nå berörda personer på andra sätt, såsom via e-postmeddelanden eller rekommenderade brev, har misslyckats. Den tillsynsansvarige konstaterade att Olaf inte behöver utnyttja alla de sätt som anges i de interna instruktionerna och inte heller använda dem i den särskilda ordning som anges där. Det är således utredningsgruppen som väljer det sätt som anses mest ändamålsenligt så länge syftet uppnås. **I de fall där det sätt som valts inte visar sig vara ändamålsenligt är det utredningsenheten som avgör om något annat tillgängligt verktyg ska användas för att på ett ändamålsenligt sätt delge den berörda personen information.**

I det aktuella fallet konstaterade den tillsynsansvarige att **Olaf på ett omsorgsfullt sätt hade underrättat den berörda personen via e-post och sedan, mot bakgrund av omständigheterna** (den korta tidsfristen samt det faktum att klaganden inte hade bekräftat mottagandet, vilket innebar att Olaf inte kände till huruvida klaganden fått kännedom om den information som skickats), **på ett proportionerligt sätt valde att gå vidare med personlig delgivning av underrättelsen**. Detta är i linje med de tillämpliga reglerna och Olafs skyldighet att på ett ändamålsenligt sätt informera den berörda personen om sina rättssäkerhetsgarantier i enlighet med artikel 11.7 i Olaf-förordningen.

6. **Samråd om utkastet till utredningsriktlinjer för Olafs personal (*utredningsriktlinjerna*)**

I artikel 9b.9 i Olaf-förordningen fastställs att Olafs generaldirektör ”får begära att den tillsynsansvarige yttrar sig i alla frågor som rör rättssäkerhetsgarantier eller grundläggande rättigheter som faller inom den tillsynsansvariges uppdrag”.

På denna rättsliga grund bad Olafs generaldirektör i november 2023 den tillsynsansvarige att yttra sig om utkastet till reviderade utredningsriktlinjer för Olafs personal, särskilt de bestämmelser som hänvisar till rättssäkerhetsgarantier och grundläggande rättigheter som faller inom den tillsynsansvariges uppdrag.

Den tillsynsansvarige välkomnade möjligheten att lämna synpunkter i denna viktiga fråga. Hon utnyttjade sina erfarenheter från de närmare 40 klagomål från berörda personer som hon vid den aktuella tidpunkten hade hanterat sedan början av sitt mandat. Hanteringen av olika rättsliga frågor som tagits upp under hennes mandat och den privilegierade tillgången till ärendeakterna för de berörda Olaf-utredningarna hade gett henne en unik inblick i och förståelse av Olafs utredningsmetoder. Den tillsynsansvarige kunde i synnerhet göra en noggrann bedömning av hur Olaf arbetar för att säkerställa efterlevnaden av rättssäkerhetsgarantierna för de personer som är föremål för utredning, och av den omfattande rättspraxis från EU-domstolarna och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna som hela tiden utvecklas.



Enligt den tillsynsansvarige fokuserade hon enbart på de artiklar i utkastet till reviderade utredningsriktlinjer som hänvisade till och särskilt rörde Olafs efterlevnad av rättssäkerhetsgarantierna för berörda personer.

Yttrandet skickades till Olafs generaldirektör den 3 juni 2024. **Den tillsynsansvarige anser att det slutliga antagandet av utredningsriktlinjerna i hög grad skulle gagnas av åtgärder som vidtas med anledning av de synpunkter som framförs i hennes yttrande.**

7. **Förbindelser med intressenter**

Den tillsynsansvarige anser att det är viktigt att ha regelbunden kontakt med EU-institutionerna, Olafs generaldirektör och andra berörda parter för att få återkoppling om den tillsynsansvariges roll och i slutändan stärka skyddet av rättssäkerhetsgarantierna och de grundläggande rättigheterna för berörda personer i utredningar som utförs av Olaf.

Den 23 maj 2024 hade den tillsynsansvarige ett möte med **Olafs generaldirektör, Olafs utredare och Olafs ledning** för att diskutera klagomålsmekanismen, erfarenheterna från den första verksamhetsperioden och vägar till förbättringar. Detta var första gången den tillsynsansvarige träffade alla Olafs anställda, och mötet visade sig vara en framgång med tanke på det stora antal personer som deltog och det givande utbytet, där både allmänna och praktiska frågor behandlades.

Den 5 september 2024 lade den tillsynsansvarige fram sin årsrapport för 2023 för **Europaparlamentets budgetkontrollutskott**. Hon lade fram rapporten för **Europeiska unionens råds arbetsgrupp för bedrägeribekämpning** den 13 september 2024 och förde en diskussion med dess medlemmar om sin roll och om skyddet av rättssäkerhetsgarantierna för dem som utreds av Olaf.

Den 15 oktober 2024 deltog den tillsynsansvarige vid galamiddagen med anledning av Olafs 25-årsjubileum.

Slutligen hade den tillsynsansvarige också **regelbundna utbyten och fruktbara arbetsrelationer med Olafs generaldirektör** som bygger på ömsesidigt förtroende samt ett gott samarbete. Mot denna bakgrund och på grundval av den goda praxis och det goda samarbete som redan finns skickade Olafs generaldirektör i september 2024 till den tillsynsansvarige utkastet till praktiska överenskommelser mellan Olaf och den tillsynsansvarige. Dessa diskuteras för närvarande och kommer att antas under 2025.

8. **Administrativt och rättsligt stöd**

För att säkerställa att resurserna används effektivt har övervakningskommitténs sekretariat genom Olaf-förordningen anförtrotts uppgiften att ge den tillsynsansvarige rättsligt och administrativt stöd.

Detta val motiveras ytterligare av att uppdragen och de gemensamma mål som den tillsynsansvarige och övervakningskommittén eftersträvar kompletterar varandra. Sekretariatet säkerställer kontinuitet, löpande kontakter och ett smidigt samarbete med både de klagande och Olaf.

En särskild grupp med högt kvalificerad personal vid sekretariatet, under ledning av dess chef, tillhandahöll värdefull rådgivning och hjälp till den tillsynsansvarige samtidigt som tystnadsplikten och sekretessen respekterades.



9. **Kontakta den tillsynsansvarige och lämna klagomål**

Den tillsynsansvarige kan kontaktas per brev eller e-post på följande adresser:

OLAF-FMB-Controller-Procedural-Guarantees@ec.europa.eu

Controller of Procedural Guarantees / Secretariat of the Supervisory Committee of OLAF
Rue Joseph II, 30
1049 Bryssel, Belgien

För att lämna ett klagomål ombeds klagande att

a. fylla i formuläret,

b. skicka det via e-post eller post till de adresser som anges ovan.

Mer information finns på följande webbplats:

https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees_en