

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 30 maj 2007

Europeiska kommissionens verksamhetsredovisning

Europeiska kommissionens verksamhetsredovisning

Europeiska kommissionens uppdrag är att främja Europeiska unionens allmänna intresse. Kommissionen gör detta genom att delta i beslutsprocessen, särskilt genom att lägga fram förslag till EU-lagstiftning, genom att övervaka att fördraget och EU-rätten genomförs på rätt sätt samt genom att driva den gemensamma politiken och förvalta medel.

Denna verksamhetsredovisning gäller kommissionens interna funktion: [aktörerna](#), [den strategiska planeringen](#), [ansvars- och ansvarsskyldighetsmekanismerna](#), [ramarna för öppenhet och insyn](#), en mekanism som ger en [ram för reglering av hög kvalitet](#) inom EU och slutligen åtgärder för att främja [etik](#) inom kommissionen.

1. AKTÖRERNA: DIVERSIFIERADE FUNKTIONER FÖR EN TYDLIG ANSVARFÖRDELNING

Europeiska kommissionen har en unik ledningsstruktur med ursprung i fördragen, men som har utvecklats för att passa kommissionens ändrade roll och för att återspegla de framsteg som gjorts när det gäller styrelseformer i EU. I denna struktur är det kommissionskollegiet som bildar toppen, som definierar politiken och fattar beslut – kollegiet bär det politiska ansvaret för kommissionens åtgärder. Det operativa genomförandet delegeras till generaldirektörer (eller motsvarande), som leder kommissionens administrativa struktur. De olika ansvarsområdena presenteras nedan.

1.1. Kommissionskollegiet

[Fördraget](#) om upprättandet av Europeiska gemenskapen (artiklarna 211–219) anger i detalj vad som enligt lag krävs av kommissionsledamöterna som kollegium och som enskilda individer.

Kommissionen arbetar under politisk vägledning av sin ordförande, som beslutar om kommissionens interna organisation för att garantera att den agerar konsekvent, effektivt och med kollegialiteten som rättesnöre. Kollegialitetsprincipen, som styr allt arbete vid kommissionen, innebär att alla kommissionsledamöter är gemensamt ansvariga för alla beslut och åtgärder.

När det gäller kommissionärerna som individer säger EG-fördraget att kommissionens ledamöter ska utses på grundval av **sin allmänna duglighet**. De är fullständigt oavhängiga vid fullgörandet av sina skyldigheter. Det betyder att de varken begär eller tar emot instruktioner från någon regering eller något annat organ. En kommissionär som inte längre uppfyller de krav som ställs för att han eller hon ska kunna utföra sina uppgifter eller som har gjort sig skyldig till en allvarlig försummelse får domstolen avsätta från sitt ämbete. En kommissionsledamot ska begära sitt entledigande om ordföranden efter kollegiets godkännande begär detta.

Kommissionen utför också viktiga finansiella och administrativa uppgifter. I överensstämmelse med gällande budgetbestämmelser skapar kollegiet en intern struktur för effektiva kontroller och förvaltningsverktyg som gör det möjligt för kollegiet att ta sitt politiska ansvar.

1.2. Generaldirektörerna och avdelningscheferna

Kommissionens arbetsordning och [kommissionärernas uppförandekod](#), som kommissionen antog i början av sin mandatperiod, utgör ramen för **relationerna mellan kommissionsledamöterna och deras avdelningar**. Relationerna bygger på principerna om lojalitet, förtroende och öppenhet. Kommissionsledamöterna får information från sina egna avdelningar och från centrala enheter för att de ska kunna utöva sitt politiska ansvar och fullgöra sin övervakningsuppgift. De måste sköta genomförandet av de politiska prioriteringar de fastställt i enlighet med kommissionens arbetsprogram. I detta syfte har kollegiet och dess ledamöter möjlighet att ge instruktioner till respektive avdelningar.

Arbetsmetoder fastställs mellan varje kommissionär och de generaldirektörer som faller under hans eller hennes behörighetsområde. I bestämmelserna regleras framför allt avdelningarnas skyldighet att för kommissionsledamöten i fråga påpeka information som kan ifrågasätta hans eller hennes eller kollegiets ansvar.

Det operativa genomförandet av budgeten delegeras formellt till de olika generaldirektörerna (eller motsvarande). Delegeringen fastställs årligen. I egenskap av delegerade utanordnare är de **ansvariga för en sund och effektiv resursförvaltning och för upprättande av tillräckliga och effektiva kontrollsystem** för att garantera utgifternas laglighet och korrekthet inom sin egen avdelning. Delegerade utanordnare kan formellt delegera ansvaret vidare till lämplig personal som kan godkänna utgifter och inkomster för deras räkning.

Den behöriga kommissionären inom respektive politikområde övervakar hur generaldirektören (eller motsvarande) genomför budgeten.

För att garantera att ansvaret för genomförandet av budgeten inte ligger hos en enda person bistår annan personal med genomförandet. Minst två personer måste delta i godkännandet av budgettransaktioner (en som inleder transaktionen och en som kontrollerar och godkänner).

Vid genomförandet av budgeten måste de delegerade utanordnarna följa bestämmelserna i budgetförordningen och dess genomförandebestämmelser, och de bör upprätta ett ändamålsenligt system för intern kontroll i linje med kommissionens [normer för internkontroll](#). Dessa normer utgör den grundläggande ram för internkontroll som ska tillämpas inom hela kommissionen för att garantera att de uppställda målen nås.

Med hänsyn tagen till kostnadsfördelarna med att införa system för internkontroll är syftet med kontrollsystemet att **ge rimlig, inte absolut, säkerhet** om att den operativa verksamheten är fungerande och effektiv, att transaktionerna är lagliga och korrekta, att den finansiella och administrativa rapporteringen är tillförlitlig, att tillgångar och information tryggas samt slutligen att målen nås. Systemen för internkontroll ses över regelbundet för att garantera en effektiv kontroll till rimliga kostnader.

Varje delegerad utanordnare stöds av en **resursdirektör** eller en **samordnare av internkontroll**, som ska övervaka genomförandet av system för internkontroll inom respektive avdelning vid kommissionen.

Kommissionen kan också delegera genomförandet av vissa program till ett [genomförandeorgan](#). Genomförandeorganens styrelseform fastställs i 2002 års förordning om stadgar för sådana organ¹ och definieras ytterligare genom själva delegeringen. Varje organ förvaltas av en direktör och en ledningsgrupp som består av fem ledamöter utsedda av kommissionen och som antar organets årliga arbetsprogram som består av detaljerade mål och resultatindikatorer samt organets administrativa budget. Kommissionens arrangemang för planering, rapportering, system för internkontroll, internrevision och räkenskaper är fullt tillämpliga på genomförandeorganen.

1.3. Räkenskapsföraren

[Kommissionens räkenskapsförare](#) verkställer betalningsorder och betalningskrav som upprättats av utanordnarna och ansvarar för att sköta kassan, fastställa regler och metoder för redovisning, validera redovisningssystem, sköta bokföringen och utarbeta institutionens finansieringsöversikter samt för att konsolidera dessa räkenskaper med andra institutioners räkenskaper.

Räkenskapsföraren godkänner också räkenskaperna och intygar att han eller hon har gjort de kontroller som bedömts nödvändiga och förvissat sig om att räkenskaperna har upprättats i enlighet med de redovisningsregler, metoder och redovisningssystem som införts under hans eller hennes ansvar, att han eller hon i enlighet med budgetbestämmelserna gjort de korrigeringar som behövs för att få till stånd en fullständig och rättvisande redovisning och att räkenskaperna därför är tillförlitliga.

1.4. Den centrala finanstjänsten

Den centrala finanstjänsten vid kommissionen är den ledande enheten när det gäller [budgetförordningen](#) och ramen för internkontroll. Den ger också råd och stöd till andra kommissionsavdelningar i frågor som sammanhänger med ekonomisk förvaltning, t.ex. tolkning av lagstiftningen samt internkontroll och riskhantering. Den centrala finanstjänsten utvecklar normer och riktlinjer och underlättar utbytet av bästa metoder på området för att hjälpa utanordnare att ta sitt ansvar när det gäller ekonomisk förvaltning.

1.5. Internrevisionens utformning

- [Tjänsten för internrevision \(IAS\)](#) är en av kommissionens enheter och leds av kommissionens internrevisor. IAS uppdrag är att utfärda **oberoende revisionsyttranden** om kvaliteten på kommissionens system för förvaltning och internkontroll och att lägga fram **rekommendationer** för att garantera att kommissionens mål nås på ett effektivt sätt.
- **Internrevisionsfunktioner (IAC)** finns vid alla kommissionsavdelningar. Deras roll är att bistå generaldirektören och ledningen inom deras generaldirektorat med att kontrollera risker och i synnerhet övervaka efterlevnaden av normer för internkontroll. De ska avge ett oberoende och objektiva yttrande om kvaliteten på

¹ Rådets förordning (EG) nr 58/2003 av den 19 december 2002 om stadgar för de genomförandeorgan som ansvarar för vissa uppgifter som avser förvaltningen av gemenskapsprogram, EGT L 11, 16.1.2003, s. 1.

ledningssystem och system för internkontroll och därmed bidra till den rimliga säkerhet som kommer till uttryck i generaldirektörens årliga förklaring samt göra rekommendationer för att öka transaktionernas effektivitet och garantera att generaldirektoratets resurser används sparsamt.

- **Kommittén för revisionsuppföljning (APC)** består av högst sju kommissionärer och två externa sakkunniga på revisionsområdet, och har till uppgift att garantera IAS oberoende. Enligt sin stadga rapporterar kommittén för revisionsuppföljning årligen till kollegiet om kvaliteten på det interna revisionsarbetet och om den uppföljning som olika kommissionsavdelningar ger med avseende på rekommendationer från olika källor: Internrevisorn, internrevisionsfunktionerna, revisionsrätten och granskningsrelaterade frågor i de resolutioner om beviljande av ansvarsfrihet som Europaparlamentet har antagit. Utöver dessa formella rapporteringsskyldigheter har kommittén för revisionsuppföljning en förebyggande roll och påpekar situationer som allvarligt skulle kunna skada kommissionens anseende om kommissionens avdelningar lät bli att ingripa. I detta sammanhang strävar kommittén efter att den uppföljning av relevanta revisionsrekommendationer som görs av kommissionens avdelningar ska bli effektivare, oavsett varifrån rekommendationerna kommer.

1.6. Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF)

[Europeiska byrån för bedrägeribekämpning](#) har till uppgift att skydda Europeiska unionens finansiella intressen, bekämpa bedrägeri, korruption och annan olaglig verksamhet, t.ex. tjänstefel inom EU-institutionerna. OLAF sköter sitt uppdrag genom att fullständigt oberoende genomföra interna och externa utredningar i samarbete med de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna. OLAF arbetar också med Europeiska kommissionens avdelningar för att se till att all ny lagstiftning med betydande ekonomiska konsekvenser är ”bedrägerisäker”. OLAF arbetar inom ramen för den struktur som inrättats till [skydd för Europeiska gemenskapernas finansiella intressen](#) i enlighet med rådets förordning nr 2988/95 av den 18 december 1995.

1.7. Kommissionens utrednings- och disciplinbyrå (IDOC)

Kommissionens utrednings- och disciplinbyrå genomför opartiska administrativa utredningar och förbereder disciplinära förfaranden. IDOC tar hand om alla ärenden som inte redan utreds av OLAF.

2. [STRATEGISK PLANERING OCH PROGRAMPLANERING](#): EN STRATEGI MOT KLARARE MÅL

2.1. På kommissionsnivå

I början av sin mandatperiod fastställer kommissionen sina [strategiska mål](#) för de följande fem åren. Dessa mål ingår i mer detaljerade prioriteringar på årsbasis i den [årliga politiska strategin](#).

De politiska prioriteringar som fastställs genom den årliga politiska strategin omsätts i operativa mål genom [kommissionens lagstiftnings- och arbetsprogram](#). Kommissionens centrala enheter övervakar noggrant hur arbetsprogrammet

genomförs för att garantera att prioriterade frågor sköts snabbt och på ett konsekvent och likartat sätt inom hela kommissionen.

2.2. På avdelningsnivå inom kommissionen

Den verksamhetsbaserade förvaltningen (ABM) är en integrerad förvaltningsmetod som möjliggör prioritering, planering, budgetering, förvaltning och rapportering inom vissa sammanhängande åtgärdsområden som kallas verksamheter. Syftet med ABM är att se till att personalresurser och ekonomiska resurser motsvarar de politiska ambitionerna. På budgetsidan utgör den verksamhetsbaserade budgeteringen (ABB) gemenskapsbudgetens struktur och den har till syfte att göra de totala kostnaderna för varje politikområde öppna för insyn.

Kommissionen har utvecklat cirka 230 separata verksamheter som har grupperats i omkring 30 sammanhängande politikområden. **Specifika mål** har uppställts för varje verksamhet, och dessa mål har sin motsvarighet i de [årliga förvaltningsplaner](#) som fastställs av de kommissionsavdelningar som genomför respektive verksamhet. Den ansvariga avdelningen övervakar genomförandet av sin förvaltningsplan genom indikatorer som åtföljer varje mål och rapporterar om arbetet för att uppnå viktiga policymål via en [årlig verksamhetsrapport](#).

2.3. ABM-styrgruppen

ABM-styrgruppen leds av generalsekreteraren och samlar generaldirektörer och kabinettsmedlemmar som ansvarar för centrala tjänster. Den samordnar strategiska frågor som sammanhänger med horisontella instrument som strategisk planering och programplanering samt intern kontroll, och den kontrollerar regelbundet att kommissionens verksamhetsfunktioner håller måttet.

3. SKYLDIGHETER OCH ANSVARIGHET: ATT TA ANSVAR FÖR BUDGETGENOMFÖRANDET I EN KOMPLEX MILJÖ

Europeiska kommissionen har det övergripande ansvaret för genomförandet av budgeten. Medlemsstaterna måste dock samarbeta med kommissionen för att garantera att anslagen används i enlighet med principerna om sund ekonomisk förvaltning.

3.1. Hur kommissionens ansvar kommer till uttryck

Varje år ska generaldirektörerna och avdelningscheferna lägga fram en förvaltningsrapport (den [årliga verksamhetsrapporten](#)) som omfattar undertecknandet av en försäkran om att de har fullgjort sitt operativa ansvar som delegerade utanordnare.

Därefter antar kommissionen årligen en [sammanfattande rapport om sin förvaltning](#), genom vilken den tar det politiska ansvaret för generaldirektörernas och avdelningschefernas förvaltning på grundval av deras årliga verksamhetsrapporter. I fall där generaldirektörerna eller avdelningscheferna har gjort förbehåll i sin försäkran görs det i den årliga sammanfattande rapporten en analys av hur eventuella brister ska rättas till. Kommissionen undersöker också synpunkter utanför de årliga verksamhetsrapporterna och inriktar sig på viktiga övergripande frågor som väckts bl.a. av internrevisorn, revisionsrätten, Europaparlamentet och ministerrådet.

3.2. Ansvarsfrågan när genomförandet av budgeten involverar andra aktörer

I många fall görs betalningar till de slutliga mottagarna inte direkt av kommissionens avdelningar. En stor andel av budgeten förvaltas tillsammans med medlemsstaterna, särskilt på områdena strukturfonder och jordbruk. Vissa uppgifter kan också delegeras till nationella organ eller tredjeländer, eller utföras tillsammans med internationella organisationer. I alla dessa fall fastställer Europeiska unionen de nödvändiga kontrollmekanismerna, och de berörda generaldirektörerna fullständigar sina årliga verksamhetsrapporter med en beskrivning av kontrollmiljön och av de berörda aktörernas olika uppgifter och ansvarsområden. Resultatet är att kommissionen kan ta sitt fulla politiska ansvar när den antar den sammanfattande rapporten om sin förvaltning.

3.3. De övriga institutionernas roll

[Europaparlamentet](#) utövar politisk kontroll över kommissionen, särskilt genom att godkänna utnämningen av kommissionens ordförande. Det utövar också en kontroll över kollegiet som helhet, genom att det har befogenhet att anta ett förslag om misstroendevotum mot kommissionen, vilket innebär att hela kommissionen måste avgå. Parlamentet ställer också muntliga och skriftliga frågor som kommissionen måste besvara. Vidare godkänner Europaparlamentet en gång per år och på rekommendation av [rådet](#) kommissionens genomförande av EU-budgeten och dess räkenskaper, och avslutar därmed ansvarighetsproceduren för det berörda året ([förfarandet för beviljande av ansvarsfrihet](#)). Kommissionen följer sedan upp rekommendationerna i resolutionen om beviljande av ansvarsfrihet.

[Europeiska revisionsrätten](#) är kommissionens externa revisor. Dess uppdrag är att göra en oberoende granskning av hur Europeiska unionens medel uppbärs och används, och på så sätt bedöma hur de europeiska institutionerna fullgör sina uppgifter i samband med detta. Revisionsrätten undersöker om de ekonomiska transaktionerna har bokförts korrekt, genomförts lagligt och korrekt och förvaltats i enlighet med principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet. Revisionsrätten sprider resultatet av sitt arbete genom att offentliggöra relevanta och objektiva [rapporter](#) i rätt tid.

4. ÖPPENHET OCH INSYN: VÄGLEDANDE PRINCIPER

Kommissionen har gjort till sin målsättning att arbeta på ett öppet sätt. Den åtar sig att aktivt **informera** vad den gör och vilka beslut den fattar. Innan kommissionen tar initiativ till lagstiftning och politik måste den företa ett omfattande [samråd](#): Kvaliteten på EU:s politik är beroende av ett brett deltagande från medborgare, [medborgarsamhällets organisationer](#) och alla berörda parter genom hela beslutsprocessen. Kommissionen har gått in för strategin att alla parter ska delta i utvecklandet och genomförandet av olika politikområden och den har godkänt interna [miniminormer för samråd med berörda parter](#).

Kommissionen är övertygad om att insyn är nödvändig för att bygga upp medborgarnas förtroende för EU:s institutioner och för att slå vakt om den offentliga förvaltningens legitimitet och ansvarighet. Den har vidtagit olika åtgärder i detta avseende, särskilt för att underlätta [tillgången till handlingar](#) som innehas av institutionerna, för att skapa en genomsynligare ram för sina relationer till företrädare

för olika intressen (ett register och en uppförandekod) samt för att ge information om mottagarna av EU-medel, med behovet av att skydda känslig och hemligstämplad information i ständig åtanke.

Kommissionen har också upprättat ett [register över expertgrupper](#) för att ge en klar överblick över de rådgivande organ som hjälper kommissionen och dess avdelningar att utarbeta lagförslag och politiska initiativ.

Kommissionen fortsätter att arbeta för strängaste möjliga normer för den offentliga förvaltningen genom att anta det [europeiska öppenhetsinitiativet](#), som täcker ett brett spektrum av frågor, t.ex. att underlätta tillgången till information om mottagare av stöd inom ramen för projekt och program, behovet av en mer strukturerad ram för verksamhet som bedrivs av dem som företräder olika intressen (lobbyister) samt yrkesetiska regler och normer för politiskt tillsatta personer vid EU:s institutioner.

I allt vad kommissionen gör omfattas den av särskilda skyldigheter enligt lag vad gäller [skyddet av personuppgifter](#) och behandlingen av dessa.

5. [BÄTTRE LAGSTIFTNING](#): ATT SKRIVA LAGAR SOM GAGNAR BÅDE MEDBORGARE OCH BERÖRDA PARTER

Kommissionen har utvecklat omfattande strategier och mekanismer för att skapa en enkel rättslig ram av hög kvalitet i EU. Detta omfattar följande viktiga åtgärder och mekanismer av särskild betydelse för styrningen av kommissionens arbete:

5.1. Konsekvensbedömning

En viktig del av arbetet med att stifta lagar av hög kvalitet är att ha hela bilden av deras verkan klar för sig. Kommissionen utvärderar systematiskt de ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenserna av sina förslag. Sedan 2003 är det obligatoriskt att göra en konsekvensbedömning för alla viktigare politiska initiativ och alla lagförslag som ingår i [kommissionens lagstiftnings- och arbetsprogram \(CLWP\)](#). Dessutom kan en del andra förslag som inte ingår i CLWP men som kan ha betydande konsekvenser också bli föremål för en konsekvensbedömning.

I november 2006 inrättade kommissionen en [konsekvensbedömningsnämnd](#). Nämnden består av höga tjänstemän från olika kommissionsavdelningar och den är direkt underställd ordföranden. Den utför oberoende kvalitetskontroller av utkast till konsekvensbedömningar som genomförs av enskilda kommissionsavdelningar.

Om det är sannolikt att ett initiativ eller ett förslag kommer att ha konsekvenser för gemenskapens budget, kombineras konsekvensbedömningen med en ekonomisk [utvärdering i förväg](#) i enlighet med budgetförordningen.

5.2. Extern experthjälp

Kommissionen har enligt principen om "bästa praxis" infört en uppsättning lämpliga metoder för [insamling och användning av sakkunnigutlåtanden](#) i de olika skedena av kommissionens beslutsprocess ([KOM \(2002\) 713](#)). Enligt dessa metoder bör kommissionens avdelningar alltid inhämta råd som håller en tillräckligt hög kvalitet, vara öppna för att rådfråga sakkunniga och följa deras råd samt se till att deras

metoder för att samla in och använda sakkunnigutlåtanden är effektiva och proportionerliga.

6. [ETIK](#) : KLARA REGLER OCH EFFEKTIVA SKYDDSÅTGÄRDER

Kommissionen förväntar sig en hög etisk och professionell standard av sina anställda.

6.1. De anställdas uppförande

Kommissionens anställda förväntas i alla lägen agera objektivt och opartiskt i gemenskapens intresse och med det allmänna bästa för ögonen. I praktiken styrs de i sitt yrkesliv främst av regler ingår i [tjänsteföreskrifterna](#) samt i diverse tillämpningsföreskrifter.

6.2. Relationerna till allmänheten

Öppenhet och insyn är de vägledande principerna för relationerna till allmänheten. Dessa principer och detaljerade regler beskrivs i [reglerna för god förvaltningssed](#).

6.3. Intressekonflikter

Det finns regler för undvikande av intressekonflikter. Detta omfattar regler om [mottagande av gåvor och förmåner](#)², kravet att [deklarerera yrkesmässig verksamhet som bedrivs av makar eller partner till anställda](#)³, [kravet på anmälan i fall där anställda har yrkesmässiga skyldigheter som berör frågor som de också har ett personligt intresse av, på så sätt att detta skulle kunna påverka deras opartiskhet](#)⁴, och kravet på [förhandsgodkännande för extern verksamhet](#)⁵.

Kommissionärerna måste följa motsvarande principer – de måste [redovisa sina ekonomiska intressen](#) och de är bundna av kommissionärernas [uppförandekod](#), som definierar deras etiska miljö och anger de vägledande principerna för relationerna mellan kommissionärerna och kommissionens avdelningar.

6.4. De anställdas ekonomiska ansvar

I [tjänsteföreskrifterna](#) föreskrivs det att en kommissionsanställd kan åläggas ersätta, helt eller delvis, skada som gemenskaperna lidit till följd av ett allvarligt fel i tjänsten från hans eller hennes sida i samband med tjänsteutövningen. Närmare bestämmelser om ekonomiska aktörer finns i budgetförordningen.

6.5. Skyddsåtgärder – att slå vakt om en hög yrkesmässig standard

Administrativa utredningar och disciplinförfaranden tillämpas om någon inte lever upp till ovan nämnda standarder. Disciplinförfaranden kan inledas mot den som antingen uppsåtligt eller genom vårdslöshet försummar att fullgöra skyldigheter enligt [tjänsteföreskrifterna](#).

² Artikel 11 i [tjänsteföreskrifterna](#).

³ Artikel 13 i [tjänsteföreskrifterna](#).

⁴ Artikel 11a i [tjänsteföreskrifterna](#).

⁵ Artikel 12b i [tjänsteföreskrifterna](#).

Dessutom är principen om meddelarfrihet förankrad i [tjänsteföreskrifterna](#). Kommissionens anställda är skyldiga att rapportera inom kommissionen eller direkt till [byrån för bedrägeribekämpning \(OLAF\)](#) om de upptäcker bedrägeri eller korruption som skadar gemenskapernas intressen eller en allvarlig underlåtenhet att fullgöra yrkesmässiga förpliktelser. Anställda som lägger fram sådan information drabbas inte av några negativa följder.