

I

(Informace)

ÚČETNÍ DVŮR

ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVA č. 1/2005

k řízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF),
spolu s odpověďmi Komise

(předložená podle čl. 248 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy ES)

(2005/C 202/01)

OBSAH

	Odstavec	Strana
SEZNAM ZKRATEK		2
SOUHRN	I–XI	3
ÚVOD	1–11	4
Úloha úřadu pro boj proti podvodům (OLAF)	1–5	4
Organizační struktura úřadu	6–7	5
Audit Účetního dvora	8–11	5
VYŠETŘOVÁNÍ VEDENÁ ÚŘADEM	12–43	6
Vyšetřovací postupy	12–17	6
Stanovení priorit pro vyšetřovací funkci	18–19	7
Fáze vyhodnocování	20–22	7
Etapa vyšetřování	23–29	8
Etapa následné kontroly	30–32	9
Postupy při kontrole kvality	33–43	9
Příručka úřadu	34	9
Dohled na vedení vyšetřování	35–37	10
Interní audit	38–39	10
Výkonná rada úřadu	40–41	10
Zprávy o činnosti	42–43	11
PŘÍSPĚNÍ ÚTVARŮ ÚŘADU K JEHO VYŠETŘOVACÍ FUNKCI	44–65	11
Úvod	44	11
Tajné služby, operační strategie, informační služby	45–50	11
Politika, legislativa a právní stanovisko	51–55	12

	<i>Odstavec</i>	<i>Strana</i>
Oddělení přímo podřízená řediteli úřadu	56–61	12
Oddělení soudců a státních zástupců	57–58	12
Oddělení pověřená vzděláváním a podporou kandidátským zemím	59–60	13
Oddělení pověřená rozpočtovými a personálními záležitostmi	61	13
Lidské zdroje	62–65	13
DOZORČÍ VÝBOR	66–72	14
ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ	73–94	15
Efektivnost a účelnost vyšetřování	74–88	15
Mobilizace zdrojů pro podporu vyšetřování	89–92	17
Vztahy mezi úřadem a dozorčím výborem	93	17
Soustředění úřadu na jeho vyšetřovací funkci	94	18
PŘÍLOHA I: Graf organizační struktury úřadu		19
PŘÍLOHA II: Hlavní nedostatky zjištěné při auditu		20
Odpovědi Komise		21

SEZNAM ZKRATEK

AFIS	Informační systém pro boj proti podvodům
EIB	Evropská investiční banka
CMS	Systém řízení případů
GŘ	Generální ředitelství
ECR	Elektronický registr případů
END	Dočasně přidělení národní experti
IDOC	Úřad pro vyšetřování a disciplinární opatření Komise
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům
UCLAF	Útvar koordinace boje proti podvodům
EU	Evropská unie

SOUHRN

I. Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) se v dubnu 1999 stal pokračovatelem útvaru koordinace boje proti podvodům (UCLAF). Jeho statut byl posílen a jeho mandát rozšířen na všechny orgány a instituce Evropské unie. Ustavení úřadu stálo mnoho úsilí zejména kvůli nepořádku ve spisech, které zdědil. Teprve koncem roku 2003 bylo možno pocítit první výsledky restrukturalizace. V polovině roku 2004 i tak mnoho aspektů vedení vyšetřování vyžadovalo další zlepšení.

II. Hybridní statut úřadu, který je nezávislý ve vyšetřování, ale podléhá Komisi ve svých ostatních funkcích, nijak nezasáhl do nezávislosti jeho vyšetřovací činnosti. Integrace úřadu pod Komisi mu umožnila využívat nejen široké administrativní a logistické podpory, ale i ustanovení legislativy proti podvodům, kterou mají útvary Komise k dispozici. Proto se nejeví jako účelné uvažovat o změně statutu úřadu ⁽¹⁾.

III. Zdroje úřadu mu umožňují zabývat se všemi závažnými oznámeními, která obdrží. V těchto podmínkách zůstávají priority, které si úřad stanovuje ve své politice vyšetřování, pouze teoretické.

IV. Úřad nedostatečně odlišuje vyšetřování (interní nebo externí) od asistenčních a koordinačních činností. Jelikož mají činnosti u jednotlivých případů různou povahu, jejich spojování ztěžuje řízení zdrojů.

V. I když zavedení registrace a informatizovaného systému řízení vyšetřovacích spisů zlepšilo vedení záznamů o operacích a vyjasnilo odpovědnosti, dohled vykonávaný vedením je i nadále nedostatečný. Důsledkem pak jsou závažná zpoždění při zpracování spisů, předkládání hodnotících zpráv s nejasnými závěry a nepřesnými výsledky. V boji proti neodůvodněným zpožděním by se měly stanovit nejzazší termíny pro zahájení vyšetřování.

VI. Příprava a sledování vyšetřovací činnosti zůstaly příliš často pouze základní. Cíle sledované vyšetřovateli jsou vágní, pokud jde o získání důkazů a mobilizaci prostředků. S výjimkou celní oblasti vyžaduje spolupráce s členskými státy ještě značné úsilí, jak ve sféře přímého řízení, tak ve sféře řízení sdíleného s členskými státy.

VII. I když se postup předkládání účtů v poslední době zlepšil, informace se týkají spíše objemu uskutečněných operací než skutečně dosažených výsledků, ať už jde o úspěšné vymáhání neoprávněně obdržených částek, nebo o disciplinární či trestní postihy pachatelů podvodů. Systém měření výsledků založený na vhodných ukazatelích se musí ještě posílit.

VIII. Postupy úřadu na získávání zaměstnanců schopných vykonávat funkci vyšetřovatelů byly stanoveny v roce 2001 a vyčerpaly své možnosti. Vysoký podíl zaměstnanců, jejichž smlouvy nemohou být prodlouženy nad určitou hranici (šest až osm let, podle jednotlivých případů), nyní výrazně ztěžuje stabilizaci know-how. Za této situace zůstává úsilí úřadu o zvyšování kvalifikace nedostatečné.

IX. Kontrola zákonnosti uskutečňovaných vyšetřovacích akcí a respektování základních práv vyšetřovaných osob není zajištěna nezávislým způsobem. Nejasná kodifikace vyšetřovacích činností často bývá zdrojem sporů. Ustanovení předpisů v této oblasti se jeví jako nedostatečná.

⁽¹⁾ Viz hodnotící zpráva činností úřadu (článek 15), KOM(2003) 154 v konečném znění ze dne 2. dubna 2003.

X. Vztahy mezi úřadem a jeho dozorčím výborem jsou složité. Ustanovení předpisů týkajících se řízení úřadu je třeba zásadně přehodnotit.

XI. Aby se činnost úřadu nerozptylovala na aktivity, které, ač spojené s bojem proti podvodům, se vyšetřování přímo netýkají, a aby se zajistilo, že veškeré zdroje budou věnovány na účinný boj proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Evropské unie, bude třeba zásadně přehodnotit úkoly svěřené úřadu. Soustředění činnosti úřadu na funkci vyšetřovatele by umožnilo lepší mobilizaci zdrojů, zejména s výhledem na zahájení vyšetřování zaměřeného na oblasti, kde jsou rizika podvodu považována za nejzávažnější.

ÚVOD

Úloha úřadu pro boj proti podvodům (OLAF)

1. Založením Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) ⁽¹⁾ chtěly evropské orgány zvýšit účinnost boje proti nezákonným činnostem škodlivým pro finanční zájmy Unie. Úřadu tak byly oproti jeho předchůdcům ⁽²⁾ svěřeny nové pravomoci. Zejména mu byla svěřena funkce provádět správní vyšetřování ve všech orgánech a útvech Evropské unie. Funkce vyšetřovatele byla posílena zárukou nezávislosti při výkonu této činnosti. Tato nezávislost sama byla podpořena ustavením dozorčího výboru, jehož členové jsou osoby působící mimo instituce Společenství. Ředitel úřadu, který se funkce ujal v březnu 2000, získal pravomoc jmenovat zaměstnance jednotlivých oddělení, což mu umožňuje lépe reagovat na specifické potřeby úřadu při vyšetřovací činnosti.

2. I když Komise zdůrazňuje význam jeho vyšetřovací funkce (viz bod 12), svěřila úřadu široké spektrum činností spojených s ochranou finančních zájmů Evropské unie ⁽³⁾. Tyto činnosti, částečně sdružené v tom, co úřad nazývá „platformou služeb“, pokrývají:

- a) pomoc Komise poskytovanou členskými státy v oblasti boje proti podvodům;
- b) rozvoj strategie boje proti podvodům v rámci politiky ochrany finančních zájmů (článek 280 Smlouvy);

⁽¹⁾ Rozhodnutí Komise 1999/352/ES, ESUO, Euratom ze dne 28. dubna 1999 (Úř. věst. L 136, 31.5.1999, s. 20); nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 ze dne 25. května 1999 (Úř. věst. L 136, 31.5.1999, s. 1).

⁽²⁾ Zvláštní tým pro koordinaci boje proti podvodům (do roku 1987), Útvar koordinace boje proti podvodům (UCLAF: 1987–1999). K tomuto tématu viz zvláštní zpráva Účetního dvora č. 8/98 (Úř. věst. C 230, 22.7.1998), jejíž závěry podpořily úvahy o vytvoření Evropského úřadu pro boj proti podvodům.

⁽³⁾ Rozhodnutí 1999/352/ES, ESUO, Euratom, čl. 2 třetí až sedmý pododstavec. V rámci činností spojených s ochranou finančních zájmů Evropské unie jmenovala Komise úřad gestorem pro 31 ze 37 činností ve svém akčním plánu na léta 2005–2006.

- c) přípravu na legislativní návrhy a pro další předpisy Komise pro boj proti podvodům;

- d) rozvoj nástrojů potřebných pro boj proti podvodům;

- e) shromažďování a analýza informací;

- f) odbornou pomoc určenou, zejména v oblasti vzdělávání, ostatním orgánům a institucím Společenství, ale i státním úřadům, jichž se týká ochrana finančních zájmů Společenství.

Předpisy nestanovují mezi těmito činnostmi žádné priority.

3. Úřad působí ve složitém institucionálním rámci a spolu s dalšími subjekty, jichž se přímo nebo nepřímo týká boj proti podvodům. Rozdělení pravomocí mezi těmito institucemi není vždy přesně stanovené, což s sebou nese jak riziko překrývání činností, tak riziko nedostatečně pokrytých oblastí. Tyto instituce lze rozdělit do tří skupin:

- a) instituce působící v členských státech nebo ve třetích zemích, např. policie, soudní orgány nebo správní orgány stíhající podvod;

- b) instituce působící na úrovni Společenství, jako úřad pro vyšetřování a disciplinární opatření (IDOC) ⁽⁴⁾, útvary interního auditu každého z orgánů, evropský veřejný ochránce práv, kontrolní oddělení operačních útvarů Komise, nebo dokonce dozorčí výbor úřadu;

- c) ostatní mezivládní instituce pověřené bojem proti kriminalitě jako jsou Eurojust nebo Europol.

⁽⁴⁾ Vytvořen v únoru 2002, aby vedl vyšetřování a organizoval disciplinární řízení Komise (IDOC: Investigation and Discipline Office of the Commission). Vztahy mezi úřadem a IDOC by měly být předmětem dohody, která ještě není v konečném znění.

4. Protože správa přibližně 80 % výdajů Evropské unie je svěřena členskými státy, musí úřad, ze zřejmého důvodu efektivnosti, úzce spolupracovat s ostatními úřady (policie, celní úřady, justiční orgány ...). Nezbytnost této spolupráce složitost jeho úkolu ještě zvyšuje. Kromě toho veškerá trestní řízení vždy zahajují členské státy. Ke složitosti úkolu úřadu ještě přispívá rozdílnost justičních systémů jednotlivých členských států.

5. Přestože je úřad novým orgánem, musel pokračovat v operacích započatých svým předchůdcem (UCLAF). Převzal tak asi 1 400 případů již v řízení ⁽¹⁾, což představovalo obtížné dědictví právě kvůli nedbalému vedení značné části těchto šetření ⁽²⁾. Zároveň byl soubor zaměstnanců jeho předchůdce přerazen pod úřad, což až do transformace tabulek zaměstnanců v roce 2001 omezovalo manipulační prostor nového ředitele ⁽³⁾.

Organizační struktura úřadu

6. Úřad má dvojaký statut: je nezávislý ve vyšetřování, ale podléhá Komisi ve svých ostatních funkcích. Tento hybridní statut, který nijak nezasáhl do nezávislosti vyšetřovací funkce, má určité výhody. Z právního hlediska tak mohl úřad, jenž je součástí Komise, využívat právě pravomocí Komise, zejména pokud jde o vykonávání kontrol na místě v jednotlivých členských státech podle různých všeobecných či odvětvových předpisů ⁽⁴⁾. Připojení ke Komisi také usnadnilo plynulé fungování úřadu, který se mohl dovolávat administrativní podpory hlavních útvarů Komise.

7. Organizační schéma úřadu z května 2004 je uvedeno v příloze I. Od roku 2001 tabulkové počty úřadu představují asi 300 míst, což je dvojnásobek počtu zaměstnanců jeho předchůdce ⁽⁵⁾. V roce 2004 mělo ředitelství pro vyšetřování (ředitelství B) 126 vyšetřovatelů ⁽⁶⁾ a 13 administrativních pracovníků. Ostatní útvary úřadu zahrnující ředitelství pro politiku, legislativu a právní záležitosti (ředitelství A) a ředitelství pro tajné služby, operační strategii a informační služby (ředitelství C) se dělí o zbývajících 193 míst.

⁽¹⁾ Viz tabulka č. 3 dodatečného hodnocení činností úřadu, SEC(2004) 1370 ze dne 26. října 2004. Podle této tabulky bylo ještě devět případů otevřeno ke dni 30. června 2004 a 280 případů bylo ve fázi kontroly.

⁽²⁾ Viz zvláštní zpráva č. 8/98 (Úř. věst. C 230, 22.7.1998), bod 1.6.

⁽³⁾ Viz bod 7.42 výroční zprávy Účetního dvora za rok 2000 (Úř. věst. C 359, 15.12.2000).

⁽⁴⁾ Např. nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 o správních postizích za nedostatky (Úř. věst. L 312, 23.12.1995, s. 1), nařízení Rady o kontrolách a ověřeních na místě (Euratom, ES) č. 2185/96 (Úř. věst. L 292, 15.11.1996, s. 2) nebo zvláštní předpisy o vlastních zdrojích, strukturálních фондах, Evropském rozvojovém fondu.

⁽⁵⁾ Na začátku roku 1999 měl UCLAF 149 tabulkových míst.

⁽⁶⁾ Z nichž je 13 dočasně přidělených národních expertů (END).

Audit Účetního dvora

8. Audit měl za cíl zhodnotit kvalitu řízení úřadu v oblasti vyšetřování a posuzoval:

- a) jak úřad vykonává svou roli vyšetřovatele;
- b) přínos každého oddělení služby úřadu pro jeho vyšetřovací funkci.

Kvůli nedostatečné spolehlivosti údajů o konkrétních pokračování vyšetřování nemohla být posouzena celková efektivnost práce úřadu.

9. Zpráva Účetního dvora doplňuje hodnocení předložené Komisí v dubnu 2003; její rozbor se týkal převážně právního rámce činnosti úřadu ⁽⁷⁾. Doplňuje také druhé, více kvantitativní hodnocení, předložené Komisí v říjnu 2004 ⁽⁸⁾.

10. Protože se jednalo o vyšetřování, audit provedený mezi dubnem a říjnem 2004 vycházel z předchozích připomínek Účetního dvora ⁽⁹⁾. Týkal se systémů, struktur a předpisů vztahujících se k zaměstnancům. Hodnotila se také činnost těch oddělení úřadu, která nejsou přímo pověřena vyšetřováním. Přestože tento audit hodnotil nedávné uspořádání úřadu a vzorek 117 operací provedených na konci roku 2003, ukázalo se, že v této době Úřad ještě dokončoval revize mnoha operací započatých jeho předchůdcem a že opatření reorganizace započaté v období let 2002–2003 teprve začínala přinášet první výsledky. Nedostatky zjištěné při auditu jsou uvedeny v příloze II.

11. Tato zpráva byla zpracována, když Komise navrhla revidovat předpis týkající se vedení vyšetřování úřadu ⁽¹⁰⁾. Účetní dvůr k tomuto návrhu předložil stanovisko, které bere v úvahu závěry a doporučení auditu.

⁽⁷⁾ Hodnocení předložené podle ustanovení článku 15 nařízení (ES) č. 1073/1999.

⁽⁸⁾ Dodatečné hodnocení činností úřadu, SEC(2004) 1370 ze dne 26. října 2004.

⁽⁹⁾ Zejména zvláštní zpráva č. 8/98 (Úř. věst. C 230, 22.7.1998) a připomínky kapitoly 7 výroční zprávy Účetního dvora za rozpočtový rok 2000 (Úř. věst. C 359, 15.12.2001).

⁽¹⁰⁾ KOM(2004) 103 v konečném znění ze dne 10. února 2004.

VOŠETŘOVÁNÍ VEDENÁ ÚŘADEM

Vyšetřovací postupy

12. Vedle koordinačních operací rozlišuje nařízení (ES) č. 1073/1999 externí šetření (článek 3) a interní šetření (článek 4). Úřad sám dělí případy do pěti kategorií:

- a) interní šetření (to jsou šetření případů korupce uvnitř orgánů nebo podobných institucí);
- b) externí šetření (to jsou přímá šetření týkající se třetích stran, jejichž činnost je spojena s rozpočtovými operacemi Společenství);
- c) právní pomoc (jedná se o podporu národním úřadům v rámci trestních řízení);
- d) koordinace (jedná se o podporu členským státům v případech vyšetřování týkajícího se více zemí);
- e) případy „monitorování“ (jde o to dát úřadu u závažných spisů možnost sledovat, zda členské státy plní své závazky ve smyslu článku 280 Smlouvy).

13. Případy ve fázi aktivního šetření (475 ke dni 30. září 2004) zahrnují vlastní vyšetřování (252) a koordinační a asistenční operace (223). Koordinační operace jsou obzvláště časté, protože se jedná o oblast příjmů a výdajů ve sdíleném řízení. A tak ze 23 případů hodnocených během auditu v oblasti cel a obchodu byla čtyři vyšetřování vedena úřadem.

14. Toto sdružování vyšetřování s koordinačními a asistenčními operacemi uvnitř těchto oddělení ředitelství vyšetřování ztěžuje řízení zdrojů. Role úřadu je tedy v každém z těchto případů podstatně odlišná. Při vyšetřování musí být každá etapa zdokumentována, doložena a zaznamenána tak, aby spis mohl sloužit jako důkazní materiál před soudem. Při koordinačních a asistenčních operacích musí úřad poskytnout rychlou a účinnou podporu vnitrostátním úřadům, aniž by podléhal přísným procedurálním omezením. V těchto případech se nejeví vždy jako vhodné postupovat jako při vyšetřování. Zatěžují se tak zdroje, které by mohly být použity pro skutečná šetření, a nese s sebou duplicitního působení vzhledem k některým pravomocím oddělení následné kontroly.

15. Úřad může vést pouze správní šetření. Z tohoto důvodu nemůže podnikat žádné kroky vyžadující pravomoci policie. I když si úřad může např. vzít kopie dokladů v prostorech hospodářských subjektů, nesmí prohledávat bydlíště jejich

majitelů nebo zaměstnanců, i když by se tam mohly nacházet důležité důkazy. Nemůže mít ani přístup k bankovním účtům hospodářského subjektu nebo soukromé osoby, je-li pracovníkem nějakého orgánu Společenství. Existují tak jasné hranice, které nemůže úřad při vyšetřování překročit, což ovlivňuje rozsah jeho závěrů. Navíc se může snížit i praktická efektivnost fáze vyšetřování, pokud členské státy neposkytnou úřadu požadovanou podporu.

16. Vyšetřování úřad zahajuje obvykle na základě informací, které obdrží od třetích stran. Jedná se o oznámení předaná útvary Komise, jinými institucemi EU, úřady členských států, ale i občany nebo hospodářskými subjekty. Po přijetí takových informací je v rejstříku úřadu ⁽¹⁾ založen nový spis. Vyšetřovací činnost tedy představuje tři hlavní etapy:

- a) etapa vyhodnocování, v jejímž závěru předloží ředitelství pro vyšetřování stručnou ⁽²⁾ zprávu, kterou navrhuje zahájit vyšetřování, jestliže se přijatá tvrzení jeví jako závažná ⁽³⁾. Hodnotící zpráva je předána k vyjádření výkonnému výboru složenému z představitelů oddělení úřadu spojených s vyšetřováními. Další rozhodnutí, zda zahájit vyšetřování, náleží řediteli úřadu. Ke dni 30. září 2004 probíhalo hodnocení 194 případů (viz tabulka 1);
- b) etapa šetření, kdy je případ otevřen; v zásadě se shromažďují důkazy pro a proti obvinění podle postupů stanovených v manuálu úřadu. Po ukončení práce předloží vyšetřovatelé návrh zprávy výkonné radě, která rozhodne, zda je třeba spis předat úřadům k soudnímu nebo disciplinárnímu řízení, zajistit jeho následnou kontrolu za účelem vymáhání prostředků, nebo jej uložit ad acta. Rozhoduje ředitel na základě stanoviska výkonné rady. Ke dni 30. září 2004 bylo ve fázi aktivního šetření 475 případů;
- c) třetí etapa, která probíhá mimo ředitelství pro vyšetřování, je popřípadě věnována následné kontrole případů předaných soudním úřadům a k vymáhání prostředků. Mnoho případů je uzavřeno bez následné kontroly. Ke dni 30. září 2004 bylo ve fázi následné kontroly 649 případů.

⁽¹⁾ Systém řízení případů (CMS).

⁽²⁾ Typové rubriky hodnotících zpráv jsou tyto: 1. historie; 2. tvrzení; 3. spolehlivost, zdroj a pravděpodobnost informací; 4. pravomocí úřadu; 5. plánovaný postup; 6. finanční dopad a perspektivy vymáhání; 7. stupeň priority; 8. návrh pracovního plánu; 9. přidělení zdrojů.

⁽³⁾ Když jsou tvrzení tak slabá, že i ani vyhodnocení není nutné, je spis založen a pozastaven (*prima facie non case*).

Tabulka 1

Počet případů podle jednotlivých etap na konci září 2004

Oblasti \ Etapa provádění	Počet případů ve fázi vyhodnocování	Počet případů ve fázi vyšetřování	Počet případů ve fázi následné kontroly
Protikorupční	28	57	48
Přímé výdaje	33	42	78
Vnější pomoc	53	81	84
Zemědělství	21	86	59
Strukturální fondy	41	48	202
Cla	18	161	178
Celkem	194	475	649

Zdroj: Systém řízení případů úřadu, statistika ke dni 30. září 2004.

17. V roce 2002 zavedl úřad systém řízení případů (CMS), což umožnilo lepší statistiku vyšetřování⁽¹⁾. I když se v roce 2003 zavedla některá zlepšení, je třeba informace pocházející z tohoto systému posuzovat velmi opatrně, protože audit prokázal, že mnohé spisy jsou zpožděné při vyřizování nebo při aktualizaci a že uváděné finanční údaje nejsou ani navzájem v souladu, ani vždy prokázané. Stává se tedy, že některá vyšetřování jsou zařazena mezi ještě probíhající operace, i když se nepodnikají žádné vyšetřovací kroky a spis by měl být uzavřen s následnou kontrolou nebo bez ní. Také se stává, že vyšetřování jsou uzavřena, aniž by byly příslušné částky vypořádány. V některých případech bylo zjištěno, že vyšetřovatelé odložili uzavření vyšetřování, aby se mohli sami zabývat jejich následnou kontrolou, i když to v zásadě není jejich úlohou.

Tabulka 2

Oznámení doručená úřadu v období od srpna 2003 do září 2004

Oblast	Průměrný měsíční počet oznámení	Podíl na měsíčních oznámeních
Protikorupční	5	9 %
Přímé výdaje	8	15 %
Vnější pomoc	12	23 %
Zemědělství	12	23 %
Strukturální fondy	7	13 %
Cla	9	17 %
Celkem	53	100 %

Zdroj: Systém řízení případů úřadu, statistika ke dni 30. září 2004.

Stanovení priorit pro vyšetřovací funkci

18. Politika vyhlášená ředitelstvím úřadu spočívá v upřednostnění interních šetření a šetření v oblasti přímých výdajů týkajících se zejména rozšíření EU.

19. Ve skutečnosti zdroje úřadu umožňují prošetřit všechna závažná obdržena oznámení, a tedy nepřichází v úvahu otázka výběru mezi možnými šetřeními. Četnost oznámení podle oblastí je uvedena v tabulce 2.

Fáze vyhodnocování

20. Celkově úřad podstatně zkrátil čas věnovaný vyhodnocování: stanovil si typovou čtrnáctidenní lhůtu od okamžiku určení hodnotitele. I když mezi říjnem 2002 a zářím 2004 podíl probíhajících hodnocení trvajících déle než 4 měsíce výrazně klesla z 62 % na 35 %, jedná se stále ještě o 68 hodnocení. Protože se jedná o oblasti, kde dokumentace nutná k vypracování hodnotící zprávy se musí získávat i mimo orgány Společenství, jeví se typová čtrnáctidenní lhůta jako příliš krátká⁽²⁾. Ve většině posuzovaných hodnocení se rozhodnutí o zahájení vyšetřování

⁽¹⁾ Viz body 1.5 a 1.6 zvláštní zprávy Účetního dvora č. 8/98 (Úř. věst. C 230, 22.7.1998).

⁽²⁾ Strukturální fondy představují zvláštní problém, protože dokumentace a podrobné finanční údaje nejsou k dispozici na úrovni Společenství ani na úrovni národní, ale pouze na úrovni regionální.

jevila jako opodstatněná z hlediska kritérií stanovených úřadem. Audit přesto ukázal, že některé postupy (viz příloha II) by se daly zlepšit. A tak:

- a) ve třetině posuzovaných hodnocení byly cíle stanovené pro vyšetřování nepřesné;
- b) ve třetině hodnocení se dohled vykonávaný vedením ukázal jako slabý;
- c) polovina posuzovaných hodnocení byla výrazně zpožděna, aniž by to bylo nějak vysvětleno.

21. Přestože se zájem úřadu musí v první řadě soustředit na finanční podvody, byla v praxi často dána přednost trestní oblasti. Potenciální finanční dopad, který by umožnil stanovit základní směry vyšetřovací činnosti, jako vypořádání zpronevěřených částek, byl považován za druhořadý.

22. I když je zřejmé, že povaha vyšetřování úřadu je taková, že nelze předvídat všechny aspekty každé etapy, je i tak vhodné snažit se načrtnout základní směry organizace a plánování těchto vyšetřování, aby se vyhnulo rizikům ztráty zdrojů. Co se tohoto týče, hodnotící zprávy často přinášely jen základní prvky plánování, aniž by toto bylo napraveno zpracováním podrobnějších pracovních plánů v dalším stadiu vyšetřování. Ukázalo se také, že některá hodnocení mohla být lepší, kdyby se již od počátku uskutečnila konzultace s oddělením následné kontroly a oddělením soudců a státních zástupců ohledně cílů, postupů a prostředků, které by se měly použít při vyšetřování. V některých případech by porada s ředitelstvím C (analýza a informace) mohla hodnotitelům pomoci lépe využít technických informačních prostředků, které jsou k dispozici (viz příloha II).

Etapa vyšetřování

23. Zatímco v říjnu 2002 probíhalo 51 % vyšetřování po dobu delší než 12 měsíců, zvýšil se tento podíl na 62 % procent v září 2004, i když se průměrná doba vyšetřování snížila v návaznosti na revizi starých případů úřadu UCLAF. Jako v případě vyhodnocování byla častou příčinou zpoždění doba určená členským státům pro předání dokumentace vyžádané úřadem⁽¹⁾ (viz příloha II). Stejně tak bylo důvodem zpoždění to, že úřad, jakož i ostatní útvary Komise, postupoval ve své komunikaci často byrokraticky, výsledkem čehož byly ztráty času, kterým se dalo vyhnout přímo návštěvou příslušného útvaru. Audit ukázal, že některá zpoždění byla způsobena „vlažným“ nasazením vyšetřovatelů, a to přesto, že nařízení (ES) č. 1073/1999 stanoví v čl. 6 odst. 5, že vyšetřování úřadu musí být vedena „bez přerušení“.

⁽¹⁾ Předávání informací úřady členských států je výslovně upraveno článkem 7 nařízení (ES) č. 1073/1999.

24. Vedení úřadu provedlo jen málo kontrol délky vyšetřování. Očekávali bychom, že jednotlivé vyšetřovací spisy vysvětlí a zdůvodní zpoždění, tak tomu však nebylo. Zatímco zprávy, které úřad musí zasílat dozorčímu výboru po devíti měsících vyšetřování, nějaké náznaky obsahují, po uplynutí této lhůty již neexistuje povinnost vysvětlovat jakékoli zpoždění vyšetřování ani pravidelně informovat výkonnou radu. V mnoha případech nelze zpoždění vysvětlit.

25. Hodnotící zprávy třídí obvykle vyšetřování podle stupně naléhavosti. Dopad tohoto třídění na pokračování práce není jasný. Ve skutečnosti totiž není žádná norma stanovující, jaké zdroje k vyšetřování použít a v jaké lhůtě musí být práce uzavřena v závislosti na stupni naléhavosti.

26. Registrace časového rozvrhu vyšetřovatelů je nástrojem řízení podstatným pro kontrolu výkonu vyšetřování. I když tento systém byl již Účetním dvorem⁽²⁾ doporučen, úřad jej ještě nepoužívá. Navíc neexistuje žádný obecný nástroj analýzy objemu práce vyšetřovatelů na úrovni ředitelství B.

27. Při šetření úřadu docházelo často k nedostatkům v kodifikaci vyšetřovacích činností, která je velmi důležitá jak pro vyšetřovatele, tak pro osoby podléhající pravomoci soudu⁽³⁾, zejména v případě interních šetření. Bez takové kodifikace vystávají dvě rizika: riziko sporu o postup v průběhu vyšetřování s vyšetřovanými osobami a riziko nezdaru soudního stíhání zahájeného na základě vyšetřování z důvodů nedodržení forem, které mají zaručit uplatnění principů transparentnosti a kontradiktornosti⁽⁴⁾.

28. V obecnější rovině a stejně jako v případě vyhodnocování ukázal posuzovaný vzorek vyšetřování, že skutečná vyšetřovací činnost úřadu byla často dosti omezená. Úřad jen výjimečně využíval své pravomoci vyšetřování na místě, výslechu svědků a podezřelých. Nejčastěji těchto specifických vyšetřovacích postupů využil v oblasti cel. Naopak zase úřad velmi často žádal o informace u vyšetřovacích orgánů některých členských států, zejména v Itálii. Protože se jedná o vyšetřování v oblasti výdajů ve sdíleném řízení, úřad si tak vesměs nechává zaslat

⁽²⁾ Výroční zpráva za rozpočtový rok 2000, bod 7.49 (Úř. věst. C 359, 15.12.2001).

⁽³⁾ Opatření o vyšetřovacích postupech jsou rozptýlena v různých předpisech a bylo by dobré je konsolidovat (nařízení (ES) č. 1073/1999; nařízení (Euratom, ES) č. 2185/96; nařízení (ES, Euratom) č. 2988/95; interinstitucionální dohody; memorandum IDOC; služební řád úředníků).

⁽⁴⁾ Druhé doporučení hodnotící zprávy Komise z října 2003 se vyjadřuje pro vypracování korpusu správních pravidel stanovujících způsob vyšetřovacích opatření.

dokumentaci, kterou považuje za nezbytnou, tu pak prostuduje a analyzuje a je-li to nutné, provede kontrolu přímo na místě ⁽¹⁾. I v případech vyšetřování týkajících se výdajů v přímém řízení, kdy je úřad hlavním vyšetřovatelem, se většinou omezuje na rozbor dokumentace získané od řídicích útvarů Komise a opírá se přitom zejména o zprávy nezávislých auditorů pověřených v rámci smluv o financování. V podobných případech úřad sestavuje a vysvětluje položky spisu, které se zasílají soudním orgánům členských států, ale nepředkládá další důkazy k těm, které daly k dispozici řídicí útvary. Spis se nejčastěji sestavoval za pomoci oddělení soudců a státních zástupců.

29. Úřad musí mít možnost zpracovávat závěrečné zprávy o vyšetřování v rámci soudních řízení, zatímco v případě operací ve sdíleném řízení jsou určeny řídicím úřadům členských států (celní úřady, platební organizace ...). Z tohoto důvodu je třeba, aby jejich obsah byl jasný a závěry byly průkazné, přesné a vyvážené. V mnohých případech obsažených v posuzovaných vzorcích bylo zjištěno, že kvalita závěrečných zpráv má daleko k žádoucí úrovni. Nejčastější nedostatky se týkají kvantifikace podvodů, přičemž se právě nejčastěji vyšetřují zpronevěry finančních prostředků.

Etapa následné kontroly

30. Úřad rozlišuje pět typů následné kontroly:

- a) finanční kontrola, jejímž cílem je zaručit vymožení částek zpronevěřených z rozpočtu Společenství;
- b) správní kontrola, jejímž cílem je přispět ke zlepšení metod řízení rozpočtových příjmů a výdajů;
- c) soudní kontrola, jejímž úkolem je informovat se o pokročilosti trestních řízení a případného vznášení nároků orgánů v občanskoprávním řízení;

- d) disciplinární kontrola spočívá ve zjištění informací o pokračování činnosti institucí na doporučení úřadu ⁽²⁾;
- e) legislativní kontrola, jejímž cílem je takové přizpůsobení předpisů Společenství, aby byly co nejméně vystaveny rizikům podvodu.

31. Bylo velmi obtížné zjistit, jaký čas byl skutečně věnován následným kontrolám. Shromážděné údaje přesto ukazují, že se nejedná o hlavní náplň činnosti příslušných oddělení. Přidaná hodnota kontroly zajišťované úřadem byla obecně hodnocena jako slabá, zejména v případech koordinace nebo asistence (viz příloha II). V případě následné finanční kontroly by se měla role úřadu omezit na vypořádání částek k vymáhání. Jakmile jsou tyto částky stanoveny, vydávají příkazci operačních generálních ředitelství a úřady členských států inkasní příkazy a ověřují, zda k jejich proplacení došlo ve stanovené lhůtě. Generální ředitelství pro rozpočet musí zaručit sledování inkasních příkazů od jejich vystavení a dohlížet na dodržování inkasních předepsaných lhůt ze strany příkazců. V případě nedbalosti z jejich strany má právo obrátit se na IDOC. Úloha úřadu se tedy kromě vypořádání částek určených k vymáhání výrazně překrývá s činností příkazců.

32. Následná kontrola zajišťovaná úřadem ve zvláštním případě vzájemné pomoci ⁽³⁾ týkající se oblasti cel a zemědělství nebyla systematická. Úřad nestanovil normu, která by vedla k vykonávání soustavného a konzistentního dohledu nad zaznamenaným pokrokem v oblasti vzájemné pomoci požadované od členských států a výsledky podniknutých kroků jsou špatně uchopitelné.

Postupy při kontrole kvality

33. N základě nedostatků uvedených v předcházejících odstavcích vyvstává otázka účinnosti systémů kontroly kvality úřadu.

Příručka úřadu

34. Příručka úřadu popisuje činnost každého oddělení i většinu platných správních postupů. Jen malá část manuálu se zabývá vyšetřovací činností tím, že by popsal stávající postupy zejména ve vztahu k fázím systému řízení případů (CMS). Nepřiměřená pozornost byla věnována čistě právním aspektům operací na úkor praktických aspektů organizace a vedení vyšetřování, stejně jako roli, kterou by měly plnit jednotlivé

⁽¹⁾ Ustanovení článku 7 nařízení (ES) č. 1073/1999 výslovně stanoví sdělování informací nezbytných pro vyšetřování úřadu.

⁽²⁾ Ustanovení čl. 9 odst. 4 nařízení (ES) č. 1073/1999 o vyšetřováních úřadu stanoví pro orgány a instituce Společenství povinnost informovat úřad o pokračování na základě těchto doporučení v disciplinární oblasti.

⁽³⁾ Nařízení Rady (ES) č. 515/97 ze dne 13. března 1997 (Úř. věst. L 82, 22.3.1997, s. 1).

zúčastněné strany, zejména roli orgánů členských států a hlavně vedení úřadu. Role výkonného výboru, klíčového prvku při vedení vyšetřování, by se měla formulovat zvlášť jasně.

Dohled na vedení vyšetřování

35. Úřad zdědil způsob organizace po svém předchůdci (UCLAF), kde vyšetřovatelé vedli většinu svých šetření odděleně, bez skutečného dohledu. Platí-li, že utajení šetření je nezbytné kvůli vyvarování se tlaků, které škodí vyšetřování, je neméně zásadní, že vedení vyšetřovací kanceláře vykonává dohled zaměřený nejen na ověřování toho, že se vyšetřovatel neodchyluje od stanovených cílů, ale i toho, že se pracuje s plným nasazením. Ne vždy tomu tak však bylo. Takový dohled je ale nevyhnutelný pro zajištění řádného využívání zdrojů.

36. Zatímco systém řízení případů (CMS) a vytvoření rejstříku přece jen přinesly pořádek, který byl nedostatečný, pokud jde o záznamy, fyzickou lokalizaci a strukturu vyšetřovacích spisů, je ještě třeba přeměnit tento systém na skutečný řídicí nástroj, který by vedoucím z ředitelství pro vyšetřování umožnil informovat se o stavu operací, kterými jsou pověřeni, připravit akce k realizaci a ujistit se o jejich provedení ve stanovených lhůtách. Proto by bylo třeba rozšířit na všechna oddělení ředitelství pro vyšetřování praxi měsíčních zpráv o činnosti, které byly pokusně zavedeny u některých oddělení kvůli sledování nejen náplně práce vyšetřovatelů, ale také reálného finančního dopadu uzavřených vyšetřování.

37. Záležitost výsledků vyšetřování nebyla dobře zvládnuta. To, že je zahájena kontrola, ještě neznamená, že povede ke konkrétnímu výsledku⁽¹⁾ (vymáhání nebo trestní či disciplinární postih). Jinými slovy, zahájení kontroly nepředstavuje relevantní ukazatel výsledku. Ani předání spisů soudním orgánům není relevantní. Důkazy předložené úřadem nemusí být považovány národními úřady za dostatečné, přičemž skutečnosti zakládající provinění mohou být promlčeny. V případě interního šetření, když se úřadu podařilo shromáždit důkazy porušení zákona, jichž se dopustili pracovníci orgánů Společenství, bylo velmi obtížné nechat vyšetřovat případ soudními orgány zemí, kde pracují instituce, v nichž k oněm porušením došlo⁽²⁾, ať už proto, že tyto soudní orgány nemají jasná pravidla pro přidělování těchto

případů uvnitř vlastního soudního systému, nebo proto, že pro ně nepředstavují prioritu, která je žádoucí pro úřad⁽³⁾. V Bruselu a Lucemburku, hlavních sídlech orgánů, by bylo vhodné, aby si úřad znovu s příslušnými soudními orgány vyjasnil, jak v praxi postupovat, aby se předávané případy neztrácely z dohledu. Jinak doporučeními úřadu ohledně disciplinárních postihů se ne vždy příslušné orgány nebo instituce řídí.

Interní audit

38. Oddělení interního auditu, které se skládá ze dvou dočasných zaměstnanců, je přímo podřízeno řediteli úřadu. Jeho základním úkolem je informovat ředitele o účinnosti postupů vnitřní kontroly. Od založení v roce 2001 se jeho zásahy týkaly v zásadě aspektů správního řízení úřadu a činností mimo rámec vyšetřování. Dále byla několikrát požádána o podporu útvary ředitelství, ale i o posílení zvláštního týmu vytvořeného za účelem zpracování spisů k případu Eurostat od července 2003.

39. Oddělení interního auditu nepředložilo žádnou zprávu o vyšetřovací činnosti zejména pokud jde o zhodnocení dobrého fungování CMS nebo o spolehlivost a relevantnost ukazatelů výsledků. Na konci roku 2004 oddělení interního auditu, navzdory vlastním analýzám rizik, ještě nijak významně nepřispělo ke zlepšení systémů řízení vyšetřovací funkce.

Výkonná rada úřadu

40. Výkonná rada, jíž předsedá ředitel pro vyšetřování a jež je složena z většiny vedoucích oddělení pověřených přímo nebo nepřímou vyšetřováním, byla ustanovena v roce 2002. Schází se jednou týdně, aby posuzovala zprávy předložené v jednotlivých fázích vyšetřování (vyhodnocování, uzavírání, konec následné kontroly). Její ustanovení bylo reakcí na dva hlavní cíle:

- a) zlepšit kvalitu zpráv s využitím zkušeností nabytých v rámci jednotlivých sekcí;
- b) zajistit vzájemný soulad rozhodnutí, navrhovaných řediteli úřadu jednotlivými týmy vyšetřovatelů.

⁽¹⁾ Viz rozhodnutí Soudního dvora Evropských společenství ze dne 10. července 2003, Komise v. EIB, bod 164.

⁽²⁾ Zejména Belgie a Lucembursko.

⁽³⁾ K tomu viz analýza zpracovaná úřadem k bodu 1.3.2 své doplňkové hodnotící zprávy (SEC(2004) 1370 ze dne 26. října 2004).

41. Zatímco tato inovace představuje nepochybný pokrok při zpracovávání případů, její úspěšnost jako nástroje pro řízení vyšetřování je slabší, zejména kvůli nedostatku času členů rady k přezkoumání všech spisů. I přes zásah rady tak byla zahájena vyšetřování na základě nedostatečných hodnocení, zpoždění výkonu se pouze oznámí monitorovacímu výboru a dále se nesledují, zatímco vyšetřování se mohou předávat oddělením následné kontroly, i když dohledávání důkazů nebylo ještě uzavřeno.

Zprávy o činnosti

42. Boj proti podvodům je předmětem různých zpráv, které všechny přispívají k externímu dohledu nad úřadem, protože jsou zasílány Radě a Evropskému parlamentu. Úřad předkládá výroční zprávu o činnosti; Komise předkládá výroční zprávu o provádění své politiky ochrany finančních zájmů; dozorčí výbor úřadu vypracovává výroční zprávu a článek 15 nařízení (ES) č. 1073/1999 vyžaduje zhodnocení činnosti úřadu po třech letech existence.

43. Předkládání zpráv o činnosti úřadu se v průběhu let zlepšilo. Zprávy jsou jasnější od té doby, co se opírají o statistické údaje CMS a co se rozbory zabývají spíše studiem případů než otázkami práva a politiky. Spolehlivost statistických údajů musí být ještě posílena přesnějším zaznamenáváním operací a rychlejší aktualizací spisů. Nejnovější zprávy by se rovněž mohly zlepšit v tom, že činnost, která byla doposud analyzovaná spíše z hlediska objemu, by se měla spíše hodnotit na základě dosažených výsledků. V tomto smyslu ustanovení čl. 12 odst. 3 druhého pododstavce nařízení (ES) č. 1073/1999 požadují, aby ředitel vypracoval „zprávu ... o výsledcích vyšetřování prováděných úřadem“. Informace o vymáhaných částkách jsou málo spolehlivé, protože informace od členských států nejsou ani jednotné, ani doložené⁽¹⁾. Pokud jde o soudní důsledky, lhůty neumožňují zhodnotit efektivitu práce úřadu, zatímco počet disciplinárních řízení týkajících se interního vyšetřování zůstává velmi nízký. Aby mohl úřad podávat zprávu o své činnosti transparentně a přitom průkazně, měl by stanovit a průběžně aktualizovat ukazatele zachycující nejen objem činnosti, ale i výsledky (úspěchy či neúspěchy) vyšetřování⁽²⁾ (viz bod 39), včetně vyšetřování

vedeného ve spolupráci s orgány členských států. Skutečné výsledky vyšetřování lze nadále obtížně stanovit.

PŘÍSPĚNÍ ÚTVARŮ ÚŘADU K JEHO VYŠETŘOVACÍ FUNKCI

Úvod

44. Cílem této druhé části je zhodnotit skutečný přínos služeb úřadu k jeho vyšetřovací funkci. V tomto ohledu je třeba připomenout, že v listopadu 2003 předseda Komise uvažoval o soustředění činnosti úřadu právě na tuto jeho vyšetřovací funkci⁽³⁾.

Tajné služby, operační strategie, informační služby

45. Ředitelství C sestává ze tří oddělení (viz příloha I). První je pověřeno strategickými otázkami boje proti podvodům, rozbořením trendů vývoje a dlouhodobých rizik a vedením databází nesrovnalostí oznámených členskými státy. Druhé odpovídá za informační technologie a zaznamenávání registratur. Toto oddělení zejména zavedlo systém řízení případů (CMS) a zajistilo jeho chod (viz bod 17). Třetí musí podpořit prostřednictvím technického a programového vybavení šetření vedená zaměstnanci ředitelství pro vyšetřování. Může také přispět operační⁽⁴⁾ pomocí pátracím útvarům členských států.

46. Oddělení pověřené strategickou analýzou by měla úřadu umožnit zahájení některých vyšetřování, a to nejen na základě oznámení, ale na základě cílené analýzy rizika, vedené samotným úřadem v případné spolupráci s odpovídajícími úřady členských států. Přestože toto oddělení existuje již dva roky, jeho činnost neměla přímý přínos pro vyšetřovací činnosti⁽⁵⁾.

47. Mezi možnými cestami vedoucími k zahájení vyšetřování, zkoumalo oddělení informace sdělované členskými státy podle nařízení Rady (EHS) č. 595/91⁽⁶⁾ a nařízení Komise (ES) č. 1681/94 o nesrovnalostech zjištěných v oblasti zemědělství a strukturálních fondů. Došlo k závěru, že pro další využití neměly údaje dostatečnou kvalitu.

(1) Ve své výroční zprávě za rozpočtový rok 2000 Účetní dvůr konstatoval (bod 7.49), že neexistuje úplný systém zaznamenávání výsledků jednotlivých vyšetřování a vymáhaných částek.

(2) V tomto ohledu by bylo na místě rozlišovat mezi doporučeními vyšetřovacích zpráv a soudním nebo disciplinárním důsledkem. Stejně tak by bylo na místě rozlišovat mezi částkami vymáhanými a částkami skutečně inkasovanými.

(3) Prohlášení předsedy Prodiho před Výborem pro rozpočtovou kontrolu Evropského parlamentu dne 18. listopadu 2003.

(4) Podpora prostřednictvím řízení systémů registrace a oznamování podvodů odhalených členskými státy (AFIS, ECR ...).

(5) Pátá zpráva úřadu pro boj proti podvodům (červenec 2003–červen 2004), bod 3.1.1.

(6) Viz zvláštní zpráva č. 3/2004 ze dne 10. června 2004 (Úř. věst. C 269, 4.11.2004).

48. Co se týká strategické analýzy, oddělení naráží na problematický přístup k různým databázím orgánů EU. Jejich útvary dokonce vyjádřily své znepokojení nad tím, že by úřad využíval rozšířeného přístupu k těm databázím, na které se vztahují opatření o ochraně osobních údajů (nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001). Jako citlivá otázka nebyla s monitorovacím výborem podrobněji projednána, přestože je mimořádně důležitá, pokud má úřad postupovat systematictěji a více zkoumat při zahajování interních šetření.

49. I když tomu není dlouho, zvyšuje se neustále počet žádostí ze strany vyšetřovacích útvarů na podporu v oblasti operační analýzy; jde zejména o přístup do databází. K polovině roku 2004 se zásahy oddělení operační analýzy týkaly převážně oblasti zemědělství a cel, jež se neřadí mezi priority vyšetřování stanovené ředitelem úřadu.

50. V rámci toho, co úřad nazývá platformou služeb, věnuje oddělení operační analýzy značnou část svých zdrojů na podporu členským státům v oblasti celní a v oblasti zemědělství. Následující dvě z těchto činností by bylo lepší začlenit do jiných útvarů Komise:

- a) fungování informačního systému pro boj proti podvodům (AFIS), který umožňuje členským státům i úřadu získávat a šířit informace týkající se podvodů ⁽¹⁾;
- b) řízení programů financovaných ze souhrnného rozpočtu Evropské unie, určených k posílení vybavení celních úřadů členských států.

Politika, legislativa a právní stanovisko

51. Ředitelství A sestává z šesti oddělení (viz příloha I). Tři z těchto oddělení jsou pověřena činností následné kontroly (viz body 30 až 32) a podporou vyšetřovatelům v otázkách odvětvové legislativy. I když se role těchto tří oddělení liší podle odvětví, která mají na starosti, mají dvě funkce. První je spojena s vyšetřováním; druhou je podpora operačních generálních ředitelství Komise v rámci politiky ochrany finančních zájmů.

52. Pokud jde o vyšetřování, tato tři oddělení provádějí rozborů týkající se sektorových předpisů. Dále také sledují nesrovnalosti oznámené členskými státy Komisi. Stanoviska těchto oddělení z pohledu právního či finančního, zejména stanoviska předložená ve stadiu vyhodnocování případů, přispěla ke zlepšení kvality vyšetřování, zejména v oblasti přímých výdajů a vnějších akcí.

⁽¹⁾ Oddělení C2 se podílí na technickém řízení systému AFIS, ke kterému by měl mít úřad přístup, i kdyby byl řízen jiným útvarům Komise.

53. Pokud jde o podporu pro operační generální ředitelství Komise, podílejí se na posuzování legislativních aktů z hlediska znemožňování podvodů. Jejich úlohou je navrhnout preventivní opatření s využitím zkušeností, které úřad získal při vyšetřováních.

54. V bodu 53 své zvláštní zprávy o vymáhání neoprávněných plateb v rámci společné zemědělské politiky ⁽²⁾, Účetní dvůr dospěl k závěru, že role úřadu při následné kontrole nesrovnalostí oznamovaných členskými státy je nejasná, neboť rozdělení pravomocí mezi generálním ředitelstvím pro zemědělství a úřadem je málo zřetelné. To snižovalo účinnost vymáhání částek neoprávněně čerpaných z rozpočtu Společenství. I když se audit Účetního dvora zabýval jen velmi zběžně kontrolou nesrovnalostí oznámených v oblasti cel a v oblasti strukturálních fondů, vyvstávají zde tytéž otázky, týkající se dělby pravomocí. Obecně se operace následné kontroly projevují převáděním zdrojů úřadu ve prospěch operačních generálních ředitelství Komise a na úkor jeho vyšetřovací funkce.

55. Z těchto tří oddělení ředitelství A přibližně třetina zdrojů oddělení pověřeného právními záležitostmi (12 zaměstnanců) je věnována obecným právním stanoviskům (nikoliv odvětvovým) pro ředitelství vyšetřování. Tato funkce je užitečná, protože doplňuje odvětvová stanoviska předkládaná odděleními následné kontroly. Přesto je však méně jasné, že ostatní činnosti tohoto oddělení, zejména činnosti věnované strategii ochrany finančních zájmů, odpovídají hlavnímu poslání úřadu a že úřad má v tom nejlepší vyjednávací pozici. Totéž platí pro dvě zbývající oddělení (ochrana eura a podpora poradním výborům v oblasti ochrany finančních zájmů).

Oddělení přímo podřízená řediteli úřadu

56. Kromě útvaru interního auditu jsou řediteli úřadu přímo podřízena čtyři oddělení (viz příloha I).

Oddělení soudců a státních zástupců

57. I když je toto oddělení podřízeno řediteli úřadu, mělo by plnit dvě role úzce spojené s funkcí vyšetřovatele:

- a) podporovat vyšetřování týkající se specifík soudních systémů členských států;
- b) zajišťovat hladký převod spisu úřadu státním zástupcům příslušných zemí v případě oznámení případu vnitrostátním soudním orgánům.

⁽²⁾ Viz zvláštní zpráva č. 3/2004.

58. Oddělení soudců a státních zástupců byla málo zapojena do prací na vyhodnocování a vyšetřování. Jeho často pozdní zásah ne vždy umožnil využít daných pravomocí, což narušilo kvalitu některých zpráv o vyšetřování. V oblasti přímých výdajů byli soudci a státní zástupci počínaje druhým pololetím 2003 zapojeni do činnosti vyšetřovatelů od zahájení vyšetřování. Kdyby se tato praxe rozšířila na všechny oblasti působení úřadu, bylo by jednodušší stanovit, zda jsou dostupné důkazy dostačující, nebo které důkazy je třeba doplnit, aby se dalo vyšetřování uzavřít a spis předat disciplinárním nebo soudním orgánům s velkými šancemi na úspěch.

Oddělení pověřená vzděláváním a podporou kandidátským zemím

59. V rámci rozšíření Unie bylo jedno zvláštní oddělení pověřeno implementací programu v objemu 15 milionů EUR financovaného z programu Phare. Tato činnost by měla v zásadě pokračovat až do roku 2006. V roce 2004 jí byl svěřen další program podpory novým členským státům (program Herkules v objemu 11,7 milionů EUR). Stejně jako v případě boje proti paděláním peněz není úřad určen k tomu, aby se stal gestorem výdajových programů.

60. Oddělení je v zásadě také pověřeno trvalým vzděláváním uvnitř úřadu. Nicméně se ukázalo, že tato činnost byla opomíjena. Poslání tohoto oddělení by se mělo přehodnotit.

Oddělení pověřená rozpočtovými a personálními záležitostmi

61. Velikost tohoto oddělení a, ještě obecněji, správný výdaje úřadu jsou menší, než by byly v případě, kdyby úřad nebyl administrativně přiřazen ke Komisi. Úřad tak dosahuje významných úspor, protože využívá mnoha služeb generálního ředitelství pro administrativu, aniž by však utrpěla nezávislost jeho vyšetřovací funkce.

Lidské zdroje

62. Výrazný nárůst počtu pracovních míst od roku 1999 odráží vůli rozpočtového orgánu posílit vyšetřovací funkci úřadu. Přitom se však počet nových míst neopírá o žádnou studii, která by stanovila potřeby v závislosti na strategii vytyčené úřadem a podle pracovního vytížení.

63. Vysoký podíl na nárůstu počtu zaměstnanců mají dočasná pracovní místa. Počet dočasných pracovních míst v kategoriích A a B se zvýšil ze 12 v roce 1999 na 127 v roce 2001. V tabulce počtu zaměstnanců z roku 2004 představují tato místa 55 % z celkového počtu pracovníků v kategoriích A a B. Vysoký počet dočasných pracovních míst vyplývá z rozpočtového procesu pro rok 2001, který v té době měl za cíl nahradit úředníky vyšetřovacího oddělení pocházející z úřadu UCLAF⁽¹⁾. I když bylo tohoto cíle dosaženo, současná situace přináší více obtíží než výhod:

- a) mnoho vyšetřovatelů bylo přijato z kontrolních úřadů členských států, a tak se velká část z nich musela seznamovat s právním a institucionálním rámcem a s prováděcími postupy týkajícími se rozpočtu Společenství. To bylo poměrně obtížné, protože, na rozdíl od postupů, s nimiž se setkáváme u GŘ pro obchod a hospodářskou soutěž⁽²⁾, úřad zajišťuje jen velmi málo vstupních školení pro vyšetřovatele, které přijímá;
- b) platnost současných smluv na dobu určitou vyprší ve většině případů ukončena ke druhému a poslednímu tříletému období mezi lety 2007 a 2009⁽³⁾. S tím, jak budou příslušní zaměstnanci muset opouštět úřad, je spojeno riziko, že se v krátké době vytratí nabyté zkušenosti a získané know-how.

64. Vzhledem ke složitosti kontextu Společenství musí vyšetřovatelé prokázat mnohostrannost a dobrou přizpůsobivost. Jelikož tuto kombinaci vlastností nelze snadno nalézt, bude se do budoucna klást větší důraz na stabilitu v přijímání pracovníků a na vzdělávací programy. Za této situace by bylo vhodné přehodnotit otázku tabulek pracovních míst, aby se vyšetřovatelům zajistily větší jistoty a reálné možnosti pracovního postupu. Toho lze postupně dosáhnout přeměnou některých míst podle budoucích rozpočtových procesů.

65. Zároveň by bylo třeba podpořit dosažitelnost analytických služeb (tajné služby) úřadu a většího počtu dočasně přidělených národních expertů z úřadů, kterých se nejvíce týká problematika podvodů a ochrany finančních zájmů Evropské unie. Významným přínosem by v této oblasti mohlo být vyzvání úřadů členských států ke spolupráci s úřadem.

(1) Kromě toho vzrostl počet stálých pracovních míst kategorií A a B ze 107 v roce 1999 na 143 v roce 2000 a poté se v roce 2001 vrátil na 109.

(2) Tato generální ředitelství Komise často využívají týmy vyšetřovatelů vysoké úrovně.

(3) Ve své zvláštní zprávě č. 8/98 již Účetní dvůr upozornil, že vysoký podíl dočasných zaměstnanců způsobuje nedostatečnou kontinuitu v organizaci.

DOZORČÍ VÝBOR

66. Dozorčí výbor byl ustaven zakládajícími akty úřadu ⁽¹⁾. „Pravidelnou kontrolou, kterou provádí při plnění své vyšetřovací funkce, výbor utvrzuje nezávislost úřadu“ ⁽²⁾. Měl by také na žádost ředitele nebo ze své vlastní iniciativy „vydávat pro ředitele stanoviska týkající se činností úřadu, aniž by jakkoli zasahoval do průběhu probíhajících šetření“ ⁽²⁾. V praxi se výbor opíral o 10. bod odůvodnění nařízení (ES) č. 1073/1999 a široce zaměřil svou pozornost na jedno ustanovení vlastních vnitřních pravidel, v němž se jasně říká, že se výbor ujistí o tom, že úřad respektuje zásady lidských práv a základních svobod, zejména v interních šetřeních ⁽³⁾.

67. Výkon mandátu dozorčího výboru je citlivý z více důvodů. Výbor musí být zároveň garantem nezávislosti úřadu a práv osob podléhajících pravomoci soudu. Legislativa mu však za tímto účelem neschvaluje žádnou rozhodovací pravomoc. Tím, že se vyjadřuje pouze k otázkám zásad, stanoví pravidla, která nemají žádný přímý dopad na vyšetřování. A protože nemůže zasahovat do průběhu vyšetřování, nepředstavuje žádný kontrolní prvek zákonnosti vyšetřovacích činností během jejich uskutečňování.

68. Pokud je o kontrolu vyšetřovacích postupů, několik nedávných případů ukazuje, že dochází k překrývání činností mezi dozorčím výborem a evropským veřejným ochráncem práv. V období od září 2003 do května 2004 tak výbor na sedmi ze svých zasedání diskutoval zásahy evropského veřejného ochránce práv do jednotlivých vyšetřování úřadu. Navíc výboru nejsou předávány stížnosti osob v pravomoci soudů adresované řediteli úřadu, na jehož vlastním uvážení zůstává, aby rozhodl, jak s nimi naloží.

69. Výbor se nesmí vměšovat do řízení úřadu, tj. nesmí zasahovat ani do činností úřadu mimo vyšetřování, ani do vedení vyšetřování, avšak:

- a) musí být informován o vyšetřováních, která nebyla ukončena do devíti měsíců od zahájení. V praxi zůstávají tyto informace zaslány výboru bez konkrétních dopadů;

- b) musí každý rok důkladně zkoumat návrh rozpočtu úřadu ⁽⁴⁾, i když se tento rozpočet týká i jiných činností než vyšetřování. Toto zkoumání se jeví jako značně formální, protože výbor, který není pomocným orgánem správy rozpočtu, nemá v této oblasti žádné pravomoci;

- c) žádal, aby byl předem informován o předávání případů vnitrostátním soudním orgánům ⁽⁵⁾. Přesto však, protože předání soudním orgánům představuje často jednu z etap vyšetřování, které se provádí s jejich podporou a protože toto předání je aktem vyhrazeným pro ředitele úřadu, může toto informování výboru předem představovat zdroj vměšování;

- d) ve svých vnitřních předpisech požaduje, aby mu ředitel úřadu přiznal práva nad rámec těch, která jsou uvedena v ustavujících aktech (sdělování stížností obdržených ředitelem ⁽⁶⁾, sdělování legislativních návrhů úřadu týkajících se boje proti podvodům a ochrany finančních zájmů ⁽⁷⁾, přístup ke všem dokladům a spisům úřadu ⁽⁸⁾, vlastní rozpočtové prostředky ⁽⁹⁾, jmenování zaměstnanců sekretariátu ⁽¹⁰⁾, stanovení sídla sekretariátu ⁽¹¹⁾ ...).

70. Od jmenování ředitele úřadu nebyla jeho nezávislost nikdy skutečně ohrožena ⁽¹²⁾. V praxi výbor soustředil pozornost na otázky týkající se toho, zda úřad respektuje lidská práva při interních šetřeních, a stěžuje si na neexistenci pravidel, která by vytvořila jednoznačný rámec pro vyšetřovací činnosti. Soustředění pozornosti výboru na lidská práva mělo negativní dopad na vztahy mezi ředitelstvem úřadu a výborem.

71. V souladu s politikou uplatňovanou úřadem, dával dozorčí výbor přednost trestnímu aspektu interních šetření na úkor šetření externích, i když boj proti podvodům tím, že se dotýká finančních zájmů Společenství, překračuje značně rámec orgánů

⁽¹⁾ Rozhodnutí 1999/352/ES, ESUO, Euratom, článek 4.

⁽²⁾ Nařízení (Rady) č. 1073/1999, čl. 11 odst. 1.

⁽³⁾ Interní nařízení ze dne 17. listopadu 1999, článek 2 (Úř. věst. L 41, 15.2.2000).

⁽⁴⁾ Ředitel musí projednat s výborem ve smyslu čl. 6 odst. 2 rozhodnutí 1999/352/ES, ESUO, Euratom, jenž formální stanovisko nevyžaduje.

⁽⁵⁾ Zatímco nařízení (ES) č. 1073/1999 stanoví, že případy předávané soudním orgánům oznamuje ředitel úřadu, aniž by však stanovil okamžik sdělení, interní nařízení výboru zakotvuje (čl. 22 odst. 5) princip informování předem.

⁽⁶⁾ Čl. 22 odst. 6.

⁽⁷⁾ Čl. 22 odst. 7.

⁽⁸⁾ Čl. 3 písm. b).

⁽⁹⁾ Čl. 4 odst. 5, čl. 19 odst. 7 a článek 25.

⁽¹⁰⁾ Čl. 19 odst. 1 a 2.

⁽¹¹⁾ Čl. 19 odst. 4.

⁽¹²⁾ I v nejhlubší krizi Eurostatu v roce 2003 Komise dbala na to, aby nezasahovala do vedení vyšetřování.

a mnohé podvody se páchají bez jakékoliv spolupráce se zaměstnanci orgánů nebo podobných subjektů. I když nařízení (ES) č. 1073/1999 stanoví v čl. 7 odst. 1 a v čl. 7 odst. 3, aby „orgány, subjekty, úřady a agentury sdělily neprodleně úřadu veškeré informace týkající se možných případů podvodů a úplatkářství nebo jakékoli jiné nedovolené činnosti“ a aby „orgány, subjekty, úřady a agentury a v rozsahu umožněném vnitrostátními právními předpisy členských států předaly úřadu všechny další dokumenty a informace, které považují za významné, které mají v držení a které se týkají boje proti podvodům“, dozorčí výbor nikdy nezkontroloval podmínky, za nichž se orgány, subjekty, úřady a agentury nebo členské státy vyrovnaly s touto povinností, tak zásadní při vyšetřovací činnosti úřadu ⁽¹⁾.

72. Aby mohl sekretariát výboru jednat se znalostí případu o otázkách týkajících se vedení vyšetřování, zkoumá uzavřené vyšetřovací spisy vybrané podle kritérií stanovených v dohodě s předsedou. Počet nedávno posuzovaných spisů byl 17 ⁽²⁾ v roce 2003 a 7 v prvních šesti měsících roku 2004. O těchto zkoumáních se vyhotoví zevrubné hodnotící záznamy, které často obsahují podrobná doporučení nebo závazné principiální otázky. Tyto záznamy nejsou předávány úřadu. Otevřenější přístup by přinášel prospěch vztahům mezi útvary, ale umožnil by i získat poučení z osvědčených postupů, a přispěl by tak k posílení vyšetřovací funkce.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

73. V listopadu 2003 úřad učinil důležitá reorganizační opatření. Při auditu se ukázalo, že ještě začátkem roku 2004 se dokončovala náprava obtížné minulosti, kterou úřadu zanechal jeho předchůdce (UCLAF), a že nová opatření právě začínají přinášet výsledky (viz bod 10).

Efektivnost a účelnost vyšetřování

74. Politika vyšetřování úřadu zůstává nejistá, ať se jedná o otázku využívání vlastní iniciativy, řízení priorit, způsobů spolupráce s úřady členských států nebo kontroly termínů. Stejně tak zůstávají nepřesné hlavní směry činnosti, pokud jde o dosažení žádoucích výsledků, protože finanční či disciplinární aspekty vyšetřování mohou být přehlíženy ve prospěch soudních řízení, jejichž uzavírání je často nejisté a oddalované (viz body 19, 20 a 25).

Po upřesnění řídicích zásad vyšetřování z hlediska dosahování žádoucích výsledků, a tedy už nejen podle oblastí, na které soustřeďuje svou činnost, by zavedení výkonnostních ukazatelů (spíše než prostých ukazatelů činnosti) umožnilo zhodnotit přínos voleb úřadu.

75. Systém přijímání rozhodnutí, kterými se řídí jednotlivé fáze vyšetřování, je nyní transparentnější (viz bod 16). Významně k tomu přispěly zásah výkonné rady a zavedení standardizovaných zpráv (viz bod 41).

76. Skutečnost, že se asistenční a koordinační operace pojmají obdobně jako vlastní vyšetřování, ztěžuje řízení zdrojů a vede k časově náročnému užívání systému CMS, i když úřad není v případě koordinace a asistence pověřen ani shromažďováním, ani zpracováním důkazů (viz body 13 a 14).

Bylo by vhodné přehodnotit organizaci úřadu, pokud jde o koordinační a pomocné operace, a zvážit, zda by nemělo být vytvořeno zvláštní oddělení, které by se věnovalo operacím tvořícím součást platformy služeb.

77. Pokud jde o předběžné práce (vyhodnocování), provádí se stále jen základní analýzy. Oddělení podpory (soudci a státní zástupci, následná kontrola, operační analýza) se málo podílela na definování cílů a na vypracování strategií, které se mají respektovat při každém vyšetřování. Výkonná rada netrvala dostatečně důrazně na nezbytnosti jasného formulování cílů a očekávaných výsledků vyšetřování (viz body 20 a 22).

Je třeba lépe zdůvodňovat některé vyšetřovací činnosti, vyjasňovat cíle, které musí vyšetřovatelé sledovat u každého případu a trvat na tom, aby pracovní plány podporovaly navržená rozhodnutí. Pokud jde o výkonnou radu, bylo by třeba uvažovat o úzeji zaměřených školeních, z nichž každé by bylo určeno úředníkům pracujícím na spisech se společnými rysy ⁽³⁾. Takový přístup by snížil zatížení účastníků při přezkoumávání spisů a napomohl by důkladnějšímu rozboru návrhů rozhodnutí. Umožnil by také zavedení komplexního sledování portfolia projednávaných případů a řízení priorit. V případě potřeby by mohla být všechna školení výkonné rady sjednocena v zájmu řešení zásadních otázek, na kterých mají zájem všechny útvary.

⁽¹⁾ Viz též ustanovení článku 9 nařízení (ES, Euratom) č. 2988/95, které, v rámci ochrany finančních zájmů ukládají členským státům poskytnout Komisi veškerou pomoc, která je pro ni nutná.

⁽²⁾ Z nichž 14 bylo interních šetření.

⁽³⁾ Například příjmy a výdaje ve sdíleném řízení, výdaje v přímém řízení, interní šetření atd.

78. Dohled vedení úřadu nad vyšetřováními se ukázal jako obecně nedostatečný (viz body 28, 35 a 36). Dobu vyšetřování se nedařilo dodržovat (viz bod 24).

Vedoucí oddělení musí dbát na to, aby priority byly respektovány a aby reálné pracovní vytížení vyšetřovatelů bylo známo a bylo kontrolováno. V průběhu vyšetřování musí mít vyhledávání důkazů přednost před pouhým srovnáváním informací, které jsou již k dispozici. V tomto ohledu by měl úřad lépe využívat nástrojů, jimiž disponuje (výsledky svědků, šetření na místě a sběr důkazů, operační analýzy...).

79. Neexistuje žádný systém měření skutečného pracovního zatížení vyšetřovatelů ani času, který věnují vyšetřování (viz bod 26).

Někjaký systém zaznamenávání časů, který by se připojil k plánům práce obsahujícím odhady času věnovaného vyšetřování, by byl jedním ze základů pro lepší přizpůsobení pracovního vytížení dostupným zdrojům jednotlivých oddělení ředitelství pro vyšetřování a umožnil by vyhnout se zpožděním.

80. Povinné ohlašování vyšetřování zahájených před více než devíti měsíci dozorčímu výboru zůstává bez výrazných výsledků (viz bod 24).

S přihlédnutím k promlčecím lhůtám stanoveným vnitrostátní (trestní) a legislativou Společenství (např. článek 3 nařízení (ES, Euratom) č. 2988/95) by zavedení maximální možné doby trvání vyšetřování asi znamenalo zvýšení efektivity.

81. Výsledky vyšetřování je obtížné přesně stanovit. V oblasti interních šetření nebyl od roku 1998 zaznamenán výrazný pokrok při udělování postihů. Soudní a disciplinární návaznost se projevila jako značně neúčinná (viz bod 37).

82. Operace následné finanční kontroly úřadu zatěžují jeho zdroje (viz body 31 a 54). Následná soudní kontrola přidává předkládaným závěrům jen malou reálnou hodnotu (viz bod 43).

Následná finanční kontrola by úřadu neměla být svěřena. Organizací vymáhání určených částek po skončení vyšetřování by měli zajišťovat příkazci z Komise nebo členské státy. Příkazci a členské státy by měli neprodleně informovat úřad o získaných nebo odepsaných částkách zjištěných šetřením. Následná právní kontrola by se měla omezit pouze na případy, kdy po skončení trestního řízení musí původní příkazce zahájit občanskoprávní řízení pro vymáhání částky. Následná legislativní kontrola by měla zůstat v pravomoci operačních generálních ředitelství na základě souhrnných připomínek zaslaných úřadem právě těmto ředitelstvím.

83. Kontrola zákonnosti probíhajících vyšetřování neprobíhá nezávisle⁽¹⁾. Procedurální akty z řízení vztahujících se k vyšetřování nejsou uspokojivě kodifikovány (viz bod 27).

Kodifikace postupů musí zaručovat, že vyšetřovací činnosti budou předvídatelné, že lhůty stanovené pro výsledky budou jisté a že v každé klíčové etapě vyšetřování budou obhajobě zachována její práva, stejně jako její přístup k příslušnému spisu. Kodifikace musí také posílit dodržování zásady utajení vyšetřovací činnosti a stanovit poslušnost kontroly zákonnosti probíhajících vyšetřovací činnosti. Taková kodifikace by měla nabýt právní účinnosti, být zveřejněna a umožnit transparentní používání základních zásad pro vedení vyšetřování úřadu, zejména zásad kontradiktornosti a transparentnosti.

84. V oblasti přímých výdajů je úřad závislý na spolupráci s národními orgány. Některé členské státy podporují úřad s větší ochotou než jiné, i když úřad nedisponuje všemi prostředky, které by mu umožnily zjistit jisté skutečnosti (viz body 15 a 37).

85. Spolupráce s členskými státy v oblasti vlastních zdrojů a výdajů ve sdíleném řízení, uskutečňovaná v rámci postupů vzájemné pomoci a pravidel stanovených *ad hoc* (nařízení (Euratom, ES) č. 2185/96), je často průměrná (viz body 15 a 32).

Pro vyjasnění způsobů spolupráce s orgány členských států, by bylo vhodné uvažovat buď o přijetí specifického nařízení Rady upřesňujícího způsoby této spolupráce (viz pozměňovací návrh nařízení (ES) č. 1073/1999), nebo o uzavření dohody s těmi vnitrostátními vyšetřovacími orgány, které jsou nejlépe schopny podpořit práci úřadu⁽²⁾.

86. Systém řízení případů, který úřad zavedl (SCM a rejstřík), představuje zřetelný pokrok v kontrole dokumentace a vyšetřovacích spisů (viz bod 17).

87. Databáze CMS se plně nevyužívají a nevytvářejí skutečný systém řízení vyšetřování a pomoci při rozhodování, i když je takový nástroj pro úředníky ředitelství pro vyšetřování nezbytný (viz body 34 a 36).

(1) Viz článek 14 nařízení (ES) č. 1073/1999. Ustanovení článku 90a nového služebního řádu neřeší otázky nezávislosti posuzování žaloby před jejím předáním k řízení, pokud jde o vyšetřovací činnost úřadu.

(2) Taková dohoda byla uzavřena s italskou institucí Guardia di finanza.

Databáze CMS by se měly využívat k přetvoření systému dokumentace na skutečný systém řízení vyšetřování a pomoci pro rozhodování. Taková přeměna, spojená s vyjasněním řídicí pravomoci vyšetřovatelů, by umožnila posílit účinnost vyšetřování a předejít zpoždování. V těchto bodech musí být manuál úřadu doplněn a musí být upřesněny pravomoci vedení. Aby byl manuál operativnější, bylo by vhodné zpracovat do samostatného svazku všechny instrukce týkající se organizace, vedení a dohledu nad vyšetřováním. Zvláštní úsilí by se mělo věnovat vzdělávání vyšetřovatelů (vyšetřovací techniky, národní a odvětvová legislativa Společenství, vyjadřovací schopnosti atd.).

88. Vypracovávání zpráv váže značný objem zdrojů, přičemž ne vždy přináší dostatečně jasné informace pro posouzení účinnosti úřadu v důsledku absence relevantních ukazatelů výsledků (viz body 37, 39 a 43).

Počet předkládaných zpráv by se měl snížit a mělo by se hledět více na jejich informační hodnotu. Statistické údaje by měly být spolehlivější a přesnější, aby se mohla provádět srovnání v čase. V tomto ohledu by se mělo základním vyjasňujícím prvkem stát zavedení výkonostních ukazatelů soustředěných spíše na skutečné než na potenciální výsledky.

Mobilizace zdrojů pro podporu vyšetřování

89. Politika reagování úřadu na vyšetřování mu neumožňuje dobře odhadnout předem potřebné množství práce a podle toho vytvářet své týmy vyšetřovatelů (viz body 26 a 62). Rozložení zaměstnanců v rámci oddělení ředitelství pro vyšetřování je málo transparentní. Řízení počtu zaměstnanců komplikuje nestabilita způsobená nadměrným počtem dočasných pracovních míst (viz body 63 a 64).

Bylo by vhodné zorganizovat následnou kontrolu pracovního vytížení útvarů a zavést opravdový plán řízení zaměstnanců a to tak, aby byly vyřešeny strukturální obtíže řízení početních stavů zaměstnanců. Správné řízení týmů vyšetřovatelů by napomohlo větší vyváženosti oddělení co do počtu zaměstnanců, což by umožnilo vedoucím oddělení přiblížit dohled vyšetřovatelům.

90. Přínos oddělení strategické analýzy pro ředitelství pro vyšetřování je mizivý. Pokud jde o analýzy rizika, jejich příspěvek je nadále omezený (viz bod 46).

Úloha útvarů strategické analýzy se musí předefinovat, aby tak mohla účinně přispívat k identifikaci situací vedoucích k zahájení externích šetření v sektorech představujících velké riziko. V tomto ohledu by měly pracovat na zlepšení prezentace, povahy a přesnosti nesrovnalostí oznamovaných členskými státy, aby tak vytvořily databáze, na jejichž základě by se mohly dohledávat odchylky a uskutečňovat šetření.

91. Užitečná je i právní podpora, a to z důvodů obtíží způsobovaných některými právními předpisy Společenství. V této oblasti je podpora vyšetřovacími útvarům v pořádku. Zároveň si je možno klást si otázku, co přináší práce vztahující se ke strategii ochrany finančních zájmů pro vyšetřování úřadu (viz body 53 a 55).

Práce týkající se strategie ochrany finančních zájmů nemají přímý dopad na vedení vyšetřování, v lepší pozici pro vedení takovýchto úvah by ale mohly být ostatní útvary Komise.

92. Asistenční činnost je užitečná, pokud jde o konkrétní koordinační nebo analytickou podporu členským státům v oblasti přeshraničních vyšetřování. Okrajové činnosti úřadu, zejména pak činnosti spojené s ochranou finančních zájmů v širším smyslu, jsou prvkem, který vzdaluje ředitelství od jeho role vykonavatele dohledu a poskytování podpory vyšetřovací funkci. Jedná-li se o převzetí pravomocí, které vesměs připadají operačním útvarům Komise (např. řízení programů), není uvolňování zdrojů úřadu k tomuto účelu nejlepším řešením (viz body 55 a 59).

Úkoly související s řízením programů jsou svěřeny operačním útvarům Komise, které ve srovnání s úřadem jsou k tomu lépe vybaveny.

Vztahy mezi úřadem a dozorčím výborem

93. Řízení instituce, jako je tento úřad, se musí vykonávat v souladu s jasnými řídicími pravomocemi a jasným uspořádáním dozoru. Mandát dozorčího výboru je nejasný. Kromě toho dozorčí výbor nepřináší ředitelství úřadu veškerou podporu, kterou by potřeboval (viz bod 70).

Role dozorčího výboru by se měla přehodnotit, aby se vyloučilo veškeré riziko vměšování se do probíhajících vyšetřování.

Soustředění úřadu na jeho vyšetřovací funkci

94. Podřízení úřadu Komisi neohrozilo nezávislost vyšetřovací funkce úřadu, i když byly zjištěny jisté komunikační obtíže. Není tedy třeba nějak zpochybňovat statut úřadu. Na druhé straně by se řízení vyšetřovací funkce měla věnovat větší pozornost v zájmu zajištění kvality výsledků a vyloučení překrývání s úkoly ostatních útvarů Komise. Zkušenost z prvních pěti let existence úřadu tak ukazuje, že je třeba se ještě zamyslet nad tím, jak lépe zajistit, aby šetření byla uzavírána s konkrétními výsledky, ať

se jedná o vymáhání zpronevěřených částek nebo o účinné uplatňování disciplinárních či trestních postihů.

Z uvedeného vyplývá, že soustředění činnosti úřadu na svou vyšetřovací funkci, jak to připomenul předseda Komise v listopadu 2003, by mohlo posílit účinnost vyšetřování s tím, že preventivní a legislativní kroky budou ponechány na jiných instancích. Takové soustředění by měla doprovázet úprava řízení úřadu, což si vyžádá i změny předpisů ⁽¹⁾.

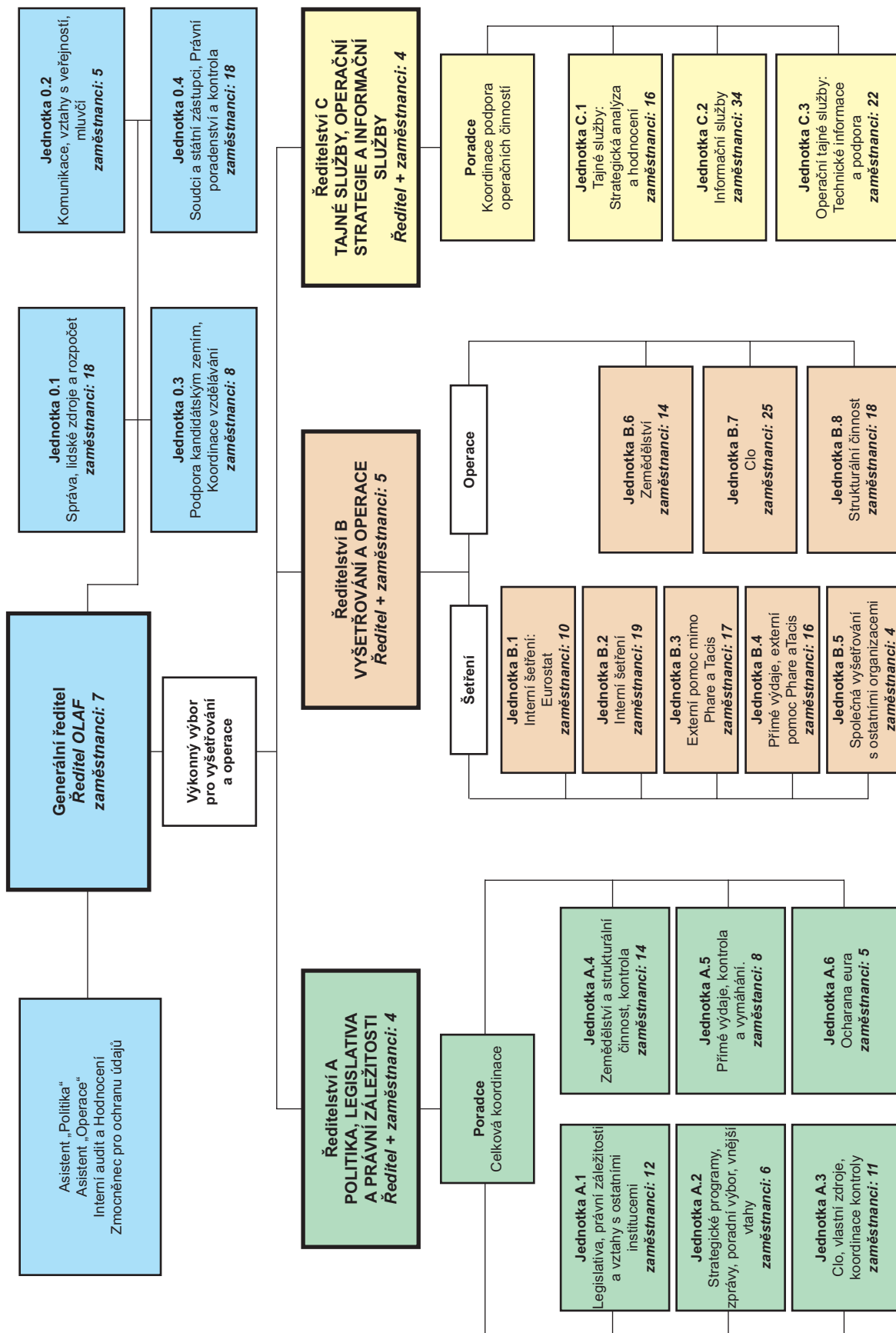
Tuto zprávu přijal Účetní dvůr na svém zasedání dne 9. června 2005.

Za Účetní dvůr
Hubert WEBER
předseda

⁽¹⁾ Nařízení (ES) č. 1073/1999 o vyšetřování prováděném úřadem; rozhodnutí 1999/352/ES, ESUO, Euratom zakládající úřad; rozhodnutí Komise 1999/396/ES, ESUO, Euratom (Úř. věst. L 149, 16.6.1999, s. 57) o podmínkách a způsobech interních šetření.

PŘÍLOHA I

GRAF ORGANIZAČNÍ STRUKTURY ÚŘADU OLAF

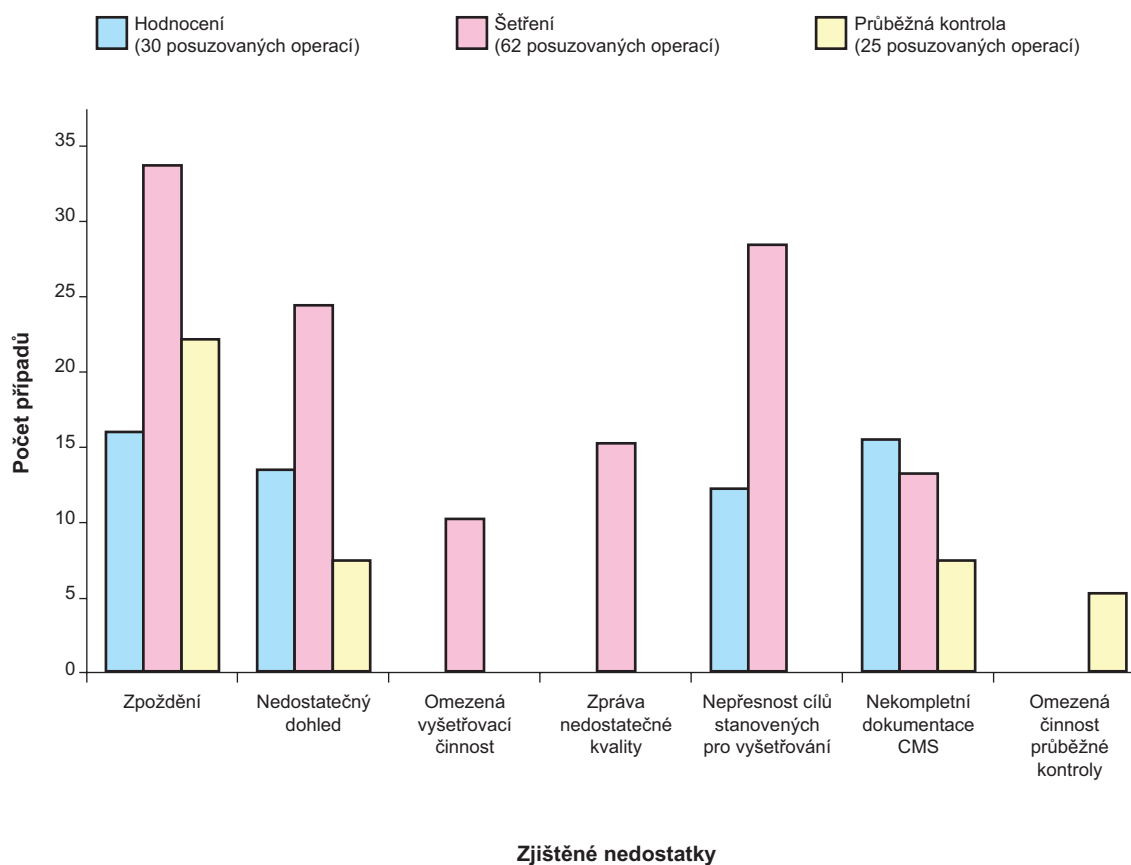


PŘÍLOHA II

ZÁKLADNÍ NEDOSTATKY ZJIŠTĚNÉ PŘI POSUZOVÁNÍ VZORKU ŠETŘENÍ

Hodnocení (30 posuzovaných operací)	
Zpoždění	16 případů
Nedostatečný dohled	13 případů
Nepřesnost cílů stanovených pro vyšetřování	12 případů
Nekompletní spisy CMS	15 případů
Šetření (62 posuzovaných operací)	
Zpoždění	34 případů
Nedostatečný dohled	24 případů
Omezená vyšetřovací činnost	10 případů
Zpráva nedostatečné kvality	15 případů
Nepřesnost sledovaných cílů	28 případů
Nekompletní dokumentace CMS	13 případů
Průběžná kontrola (25 posuzovaných operací)	
Zpoždění	22 případů
Opodstatněnost omezené kontroly	8 případů
Nedostatečný dohled	7 případů
Nekompletní dokumentace CMS	6 případů
Omezená činnost průběžné kontroly	5 případů

ZÁKLADNÍ ZJIŠTĚNÉ NEDOSTATKY



ODPOVĚDI KOMISE

V příloze k těmto odpovědím předkládá Komise odpovědi dozorčího výboru OLAF v odstavcích 66 až 72 a 93. Komise a OLAF uvádějí, že s některými názory výborů nesouhlasí.

SOUHRN

III. OLAF je v současné době díky výběru informací ⁽¹⁾ způsobilý zabývat se všemi vážnými oznámeními, která obdrží. V budoucnosti chce úřad zvýšit účinnost a kontrolu vyšetřování prostřednictvím vyvinutí pracovanější strategické analýzy a mohl by být směřován k adaptaci na nové priority.

IV. Vyšetřování a asistenční a koordinační činnosti mají stejný cíl: ochranu finančních zájmů. Jejich rozlišení je jasné, opírá se o nařízení (ES) č. 1073/1999. Odráží se v úloze, kterou má úřad hrát (v závislosti na svých možnostech, pravomocích a svém nezávislém postavení). V rámci případné reformy struktury úřadu v důsledku rozhodnutí orgánů ⁽²⁾ by se mohlo uvažovat o lepším rozlišení mezi jednotlivými kategoriemi na úrovni organizace.

V. Závěry ohledně uzavření případů se týkají vzorku případů analyzovaných Evropským účetním dvorem. Jejich řízení ještě neodráží pokrok, kterého bylo od roku 2003 dosaženo. Proto by měla být poznámka Účetního dvora týkající se nedostatečného dohledu zmírněna (od července 2000 do června 2003 bylo uzavřeno 957 případů zděděných po UCLAF a během posledních tří let se průměrná délka vyšetřování zkrátila z 33 na 22 měsíců v roce 2004). Navíc návrhem Komise se pro vyšetřování zavádějí pevné termíny. (Viz návrh na změnu nařízení (ES) č. 1073/1999 a (Euratom) č. 1074/1999 ⁽³⁾).

VI. Po 1. etapě, kterou provedla registratura, OLAF nyní zajišťuje kontrolu kvality a zákonnosti prostřednictvím odpovědných vedoucích, svého výkonného výboru a svých jednotek soudců a jednotek pro následnou kontrolu. Úřad navíc věnuje větší pozornost plánování svého vyšetřování prostřednictvím pracovních plánů.

Spolupráce s členskými státy vyžaduje nepřetržité a dlouhodobé úsilí na obou stranách. OLAF tuto otázku definoval jakožto prioritní oblast, ve které je třeba provést zlepšení. Tato spolupráce je rovněž předmětem zájmu Komise a v doporučení Komise č. 14 obsaženém ve Zprávě o hodnocení činnosti OLAF byla označena za platformu multidisciplinárních služeb ⁽⁴⁾.

VII. Posoudit výkonnost OLAF na základě konkrétních opatření přijatých po vyšetřování, jako jsou stíhání a vymáhání, lze pouze částečně. Ve skutečnosti přísluší rozhodovat o následných opatřeních, která nejsou v pravomoci úřadu, vnitrostátním orgánům a v některých případech orgánům Společenství.

Jelikož je stanovení a používání výkonnostních ukazatelů komplexní, OLAF se nad tímto tématem zamýšlel s tím, že z části vycházel ze zkušeností vnitrostátních vyšetřovacích útvarů. OLAF zkoumá možnost získávat zpětnou vazbu od orgánů členských států ohledně užitečnosti svých zpráv.

⁽¹⁾ Založením na kritériích odrážejících priority stanovené pracovním programem OLAF.

⁽²⁾ Návrh na změnu nařízení 1073/1999 – KOM(2004) 103 v konečném znění ze dne 10. února 2004.

⁽³⁾ Čl. 6 odst. 7 o délce trvání vyšetřování v návrhu na změnu nařízení (ES) č. 1073/1999 KOM(2004) 103 v konečném znění ze dne 10. února 2004.

⁽⁴⁾ Zpráva o hodnocení činnosti OLAF KOM(2003) 154 v konečném znění.

VIII. Díky existenci velkého počtu dočasných zaměstnanců v plánu pracovních míst mohl OLAF během vytváření svých struktur rychle získat zkušené vyšetřovatele. OLAF si je vědom rizika zmíněného Účetním dvorem a má v úmyslu v případě souhlasu rozpočtových orgánů transformovat v jednotlivých etapách významné procento dočasných pracovních míst na pracovní místa stálá, což by mělo vést k zachování nabytého know-how. Kromě toho bude nyní úřad věnovat zvláštní pozornost vzdělávání svých zaměstnanců a zejména vzdělávání vyšetřovatelů a nových zaměstnanců.

IX. Současný právní rámec OLAF již obsahuje zásadní ustanovení k ochraně lidských práv. Návrh na změnu nařízení (ES) č. 1073/1999 ⁽¹⁾ stanoví kodifikaci práva na obhajobu dotčených osob. Vnitřní kontrola kvality a zákonnosti je v současné době v působnosti vedoucích pracovníků a výkonné rady; nicméně vnitřní kontrola bude předmětem zamýšlení.

Aby byla ještě lépe zajištěna zákonnost vyšetřování v praxi a aby bylo dosaženo větší průhlednosti postupů úřadu, zahrnuje navíc nová verze příručky OLAF korpus správních pravidel (který by mohl být v budoucnu rozpracován nezávisle na stávající příručce).

X. Komise souhlasí s analýzou Účetního dvora, pokud jde o potřebu revidovat řízení úřadu, a v rámci svého návrhu na změnu nařízení (ES) č. 1073/1999 předložila možná řešení.

XI. Činnost OLAF se soustřeďuje na ochranu finančních zájmů jako celku. Vzhledem k tomuto cíli je prioritní požadavek na mobilizaci zdrojů operační části. Účetní dvůr ostatně v bodě III dochází k závěru, že v současné době je úřad se zdroji, které má k dispozici, schopen čelit výzvám své operační činnosti.

Komise vítá připomínky Účetního dvora, aniž by to však mělo vliv na jakékoli budoucí přehodnocení, které by mohla provést v otázce rozdělení odpovědností mezi své útvary, zvláště z hlediska hodnocení úkolů nebo povinností OLAF.

ÚVOD

4. S cílem řádně splnit svůj úkol si úřad uvědomoval potřebu spolupracovat s jednotlivými orgány členských států, docenil zejména koordinační a asistenční činnosti a přistoupil k náboru zaměstnanců z vnitrostátních specializovaných orgánů.

7. OLAF by se chtěl odvolat na doplňkové hodnocení činností úřadu (2004) ⁽²⁾, podle kterého je přibližně 60 % zdrojů přidělováno na operační úkoly. To se vysvětluje skutečností, že velká část zdrojů přidělených subjektům, jež nespádají pod ředitelství pro vyšetřování a operace (B), je úzce spojena s vyšetřováním.

8. Komise souhlasí s tím, že hodnotit účinnost působnosti OLAF může být v současné době obtížné. Zpočátku neměl úřad pro toto hodnocení potřebné nástroje, ale zavedení systému řízení případů následně umožnilo evidenci činností OLAF. Systém umožnil první popis výsledků z finančního hlediska

a z hlediska spolupráce se soudními orgány (viz doplňková zpráva o hodnocení činnosti OLAF ⁽³⁾). Nicméně termíny vnitrostátních řízení neumožňují, aby úřad po vyšetřování rychle přijal konkrétní následná opatření. Proto se OLAF zamýšlí nad nejhodnějšími výkonnostními ukazateli, kterými by se doladilo hodnocení jeho působnosti, přičemž se opírá o zkušenosti vnitrostátních útvarů. Je však obtížné měřit preventivní a odrazující aspekty, jež jsou rovněž důležitým výsledkem působnosti úřadu.

10. Komise již zdůraznila důležitost dopadu způsobeného potřebou revidovat minulost a zpožděním, ke kterým došlo z různých důvodů v období vytváření úřadu (viz výroční zpráva Účetního dvora za rok 2000 – bod 7.41), není tedy překvapující, že byly důsledky viditelné ještě v roce 2004 (viz bod 73). Nedostatků konstatované v příloze II je tedy nutno dát do souvislostí, neboť se týkají výhradně případů zahájených před reorganizací úřadu v listopadu 2003.

Úřad vzal v potaz i předchozí připomínky Účetního dvora a zavedení systému řízení případů (SRP) je příkladem pokroku dosaženého úřadem na základě doporučení zvláštní zprávy Účetního dvora č. 8/98.

⁽¹⁾ KOM(2004) 103 ze dne 10. února 2004.

⁽²⁾ Doplňkové hodnocení činností OLAF, odstavec 1.3.2., SEC(2004) 1370 ze dne 26. října 2004.

⁽³⁾ Doplňkové hodnocení činností OLAF, odstavec 1.3.2., SEC(2004) 1370 ze dne 26. října 2004.

VYŠETŘOVÁNÍ OLAF

13. Rozdíl mezi vyšetřováním a operacemi se odráží v roli, kterou má úřad hrát (v závislosti na jeho možnostech / pravomocích). Právní rámec, dle kterého se řídí činnost OLAF, vysvětluje, že přímý zásah prostřednictvím vlastního vyšetřování úřadu je v oblasti cla a obchodu méně častý (viz odpovědi na body IV, 4 a 12).

14. Koordinační a asistenční činnosti jsou vedeny dle cíle stanoveného zákonodárcem a zaměřeného na zaručení účinné ochrany finančních zájmů. Cílem úřadu je zvolit postup odpovídající zvláštnostem každého případu. Žádný typ zásahu není upřednostňován, nemohla by být tudíž řeč o mobilizaci zdrojů na úkor vyšetřování. Tyto operace jsou navíc často složité a podílí se na nich více členských států, je proto nezbytné řídit je dle přesně stanovených postupů. Skutečnost, že se všechny operační aktivity úřadu řídí stejnými vnitřními postupy hlášení, zaručuje rovněž větší průhlednost (viz odpověď na bod 76). Nicméně v případech vzájemné pomoci by se mohlo uvažovat o zjednodušeném postupu.

15. Spolupráce vnitrostátních útvarů vyžaduje vzájemnou důvěru, která se buduje a upevňuje rovněž díky podpoře (koordinaci a asistenci), kterou je úřad schopen členskými státy poskytnout. Úřad sleduje politiku zlepšování operačních kontaktů a zařadil ji mezi své priority pro rok 2005.

16. a) Během hodnocení informací se úřad ujistí, zda podezření, která z nich vyplývají: i) se týkají trestných činů, jež jsou v příslušnosti úřadu, ii) jsou dostatečně vážné povahy ⁽¹⁾, iii) se týkají skutečností, jejichž povaha odpovídá předem stanoveným prioritním kritériím ⁽²⁾. Priority vyšetřování jsou stanoveny na základě hluboké úvahy úřadu a dialogu s dozorčím výborem.

c) Rozhodnutí o odložení spisu přijaté úřadem je samo o sobě důležitým závěrem jak pro zúčastněné osoby, tak i pro dotčený orgán v tom, že umožní odvrátit počáteční tvrzení.

17. Počátkem roku 2003 provedl OLAF několik důležitých změn v systému řízení případů (SRP), jejichž výsledkem bylo podstatné zlepšení fungování systému a zvýšení spolehlivosti informací. Je těžké dopředu odhadnout finanční dopad, proto OLAF plánuje zřídit pracovní skupinu odborníků, kteří by přezkoumali pokyny pro odhad „poškození finančních zájmů Evropské unie“

na začátku vyšetřování. Částky uvedené v SRP představují nejlepší možný odhad na konci vyšetřování; je odpovědností příslušného schvalujícího úředníka, aby určil přesnou částku a vystavil potvrzení o vymáhání.

19. Podíl případů odložených úřadem se od roku 2002 významně zvýšil v důsledku zavedení systému priorit používaného již počínaje přijetím oznámení (viz odpovědi na body 16a) a III).

Skutečnou výzvou je poskytnout úřadu OLAF kvalitní vstupní informace (týkající se závažných skutečností umožňujících zahájit vyšetřování přinášející výsledky).

OLAF plánuje rozvoj aktivnějších forem vyšetřování a operací založených na získaných informacích v souladu s novým nařízením (ES) č. 1073/1999 (viz odpověď na bod 74).

20. V nové příručce OLAF, přijaté dne 25. února 2005, byla vzata v úvahu nemožnost provést hodnocení ve lhůtě 15 dnů v některých oblastech, které vyžadují spolupráci s členskými státy. Proto je nyní lhůta pro hodnocení stanovena na dva měsíce ⁽³⁾ s možným prodloužením na základě souhlasu vedoucích jednotky.

b) Dosah připomínek Účetního dvora týkajících se dohledu je nutno upřesnit vzhledem k podmínkám, za jakých muselo probíhat uzavírání případů úřadu. OLAF se nejdříve zhostil tíživého dědictví minulosti a až poté mohl zahájit novou fázi.

c) Stejně tak v případě zmíněných zpoždění je nutné připomenout, že revize zátěže z minulosti si vyžádala velké zdroje (od července 2000 do června 2003 bylo uzavřeno 957 případů „UCLAF“).

21. Počínaje hodnocením případů vychází nyní úřad z jejich finančního aspektu, jenž je součástí prioritních kritérií uvedených v odpovědi na bod 16a). OLAF sleduje i zcela doplňkové cíle tím, že zohledňuje přístup jak finanční (orientovaný na vymáhání), tak i represivní (správní, disciplinární a trestní sankce). Kromě toho v důsledku zavedení kooperačního nástroje mezi Komisí a úřadem OLAF v roce 2003 poskytuje úřad během vyšetřování informace potřebné pro přijetí opatření k zachování práva ⁽⁴⁾ s cílem chránit finanční zájmy Unie.

22. Cílem prodloužení období pro hodnocení tak, jak bylo stanoveno v nové verzi příručky (viz odpověď na bod 20), je umožnit lepší plánování prací.

⁽¹⁾ Viz bod 164 věci C-15/00.

⁽²⁾ Viz odstavec 3.2 příručky OLAF.

⁽³⁾ Viz odstavec 3.3.3 příručky OLAF (25. února 2005).

⁽⁴⁾ Systém včasného varování EWS (Early Warning System) (SEC(2005) 310).

Pravidlem této fáze hodnocení se od roku 2005 staly konzultace soudců a jednotek pro následnou kontrolu, jakož i zvýšená požadavka po pomoci směřovaná na analytické jednotky a jednotky shromažďující informace.

23. Jak bylo uvedeno v doplňkovém hodnocení ⁽¹⁾, snížila se průměrná doba vyšetřování z 33 měsíců v roce 2002 na 22 měsíců v roce 2004 (viz odpověď na bod 78).

24. Komise v návrhu na změnu nařízení (ES) č. 1073/1999 a (Euratom) č. 1074/1999 (čl. 6 odst. 7) navrhuje konsolidovat řízení vyšetřování zavedením maximálních lhůt pro vedení vyšetřování. Kromě toho OLAF ve svém pracovním plánu na rok 2005 počítá se zavedením evidence pracovní doby svých vyšetřovatelů, který umožní lépe řídit termíny vyšetřování (viz odpovědi na body 26 a 80).

25. Tato evidence pracovní doby rovněž přispěje k lepšímu dodržování stupňů naléhavosti vyšetřování.

26. Za účelem zavedení systému evidence pracovní doby přizpůsobené službě vyšetřování zkoumá OLAF zkušenosti dalších vnitrostátních útvarů v této oblasti. Paralelně probíhá testování evidence pracovní doby v jednotkách pro následnou kontrolu. Je však nutné připomenout, že systém SRP umožňuje zjistit počet případů na vyšetřovatele.

27. Návrh na změnu nařízení (ES) č. 1073/1999 stanoví kodifikaci práv na obhajobu dotčených osob. Kromě toho nová příručka OLAF pojímá v rámci korpusu správních pravidel i stávající vnitřní předpisy a výslovně uvádí způsoby výkonu jejich možností / pravomocí při dodržení základních práv během vyšetřování. K tomuto účelu si úřad v lednu 2005 nechal v osmi státech vypracovat srovnávací studii, aby stanovil příslušnou míru záruk pro vyšetřování.

28. Pokud jde o pravomoci úřadu, je nutno rozlišovat mezi pravomocemi týkajícími se vnitřních vyšetřování a pravomocemi týkajícími se vnějších vyšetřování. V případech týkajících se zemědělství a cel neopravňuje nařízení (Euratom, ES) č. 2185/96 k nátlaku za účelem protokolového jednání s hospodářskými subjekty. Proto se OLAF zamýšlí opírat o členské státy a jiné útvary, které disponují vhodnými prostředky.

A konečně je velmi důležitý zásah úřadu ve formální úpravě spisů před jejich zasláním vnitrostátním soudním orgánům, aby je tyto orgány mohly zpracovat optimálním způsobem.

⁽¹⁾ Doplňkové hodnocení činnosti OLAF – SEC(2004) 1370 ze dne 26. října 2004.

29. Na rok 2005 naplánoval OLAF speciální vzdělávání pro vyšetřovatele s cílem zlepšit kvalitu vyšetřovacích zpráv. Nový formát závěrečné zprávy stanovený v příručce přijaté v únoru 2005 předepisuje kvantifikaci finančního dopadu (i přes obtížnosti přesného hodnocení tak, jak byly zmíněny v bodě 17) a kvalifikaci nedovoleného chování na úrovni trestní, správní a disciplinární.

31. Co se týče finančních opatření, domnívá se Komise, že rozdělení odpovědnosti mezi OLAF a ostatní příslušné útvary Komise (schvalující úředníci, generální ředitelství pro rozpočet a právní služba) je jasné a nedochází k žádnému překrývání (viz pravidla ⁽²⁾). Tím není dotčeno jakékoli budoucí přehodnocení, které by Komise mohla provést v otázce rozdělení odpovědnosti mezi své útvary, zvláště z hlediska hodnocení úkolů nebo povinností OLAF.

Co se týče výdajů na zemědělství, existuje již mechanismus, podle něž následné kroky spojené s navrácením finančních prostředků, které byly vyplaceny neoprávněně, podniká generální ředitelství pro zemědělství prostřednictvím vzájemného zúčtování.

Kontrolním jednotkám OLAF byly přiděleny další specifické úkoly v boji proti podvodům (týkající se celního informačního systému, vzájemné správní pomoci, protokolů s třetími zeměmi; pracovní skupiny pro vymáhání pohledávek v zemědělském odvětví; uzavírání programů v odvětví strukturálních činností, které mají souvislost s některými pracovními případy OLAF; vyhledávání dlužníků jménem schvalujících úředníků).

32. Co se týče vzájemné pomoci, OLAF v současnosti vyvíjí modul elektronických zpráv, který by měl podstatně zlepšit zpracovávání a následnou kontrolu.

33. OLAF zařadil kontrolu kvality mezi své priority pro rok 2005 a k tomuto účelu zavedl vzdělávací akce (viz odpověď na bod 29). Výkonný výbor se stále více soustřeďuje na výkon této kontroly a v budoucnu bude vnitřní audit více začleněn do kontroly jejího používání (viz odpověď na bod 39).

34. V příručce jsou zdůrazněna právní hlediska vyšetřování, neboť nesplnění právních závazků OLAF by podkopalo jakýkoli následný výsledek.

⁽²⁾ Pro odvětví přímých výdajů viz: dokumenty KOM(2002) 671 v konečném znění, SEC(2000) 2204/3 a vnitřní pravidla Komise pro navrácení prostředků v souvislosti s přímými výdaji C-2002-5048/4 – viz bod 54 této zprávy o zemědělském odvětví, strukturálních činnostech a clech.

Příručka OLAF se neustále aktualizuje a vylepšuje. Nová příručka OLAF (25. února 2005) poskytuje další vyjasnění většiny záležitostí, o kterých se Účetní dvůr zmínil, včetně úlohy výkonného výboru. V současné době se vypracovává nová příručka SRP, aby existoval podrobný popis fungování SRP mimo příručku OLAF. Stejně tak OLAF zváží, zda soustředí veškeré materiály týkající se průběhu vyšetřování do samostatné příručky.

35. Vedoucí pracovníci zajišťují nepřetržité řízení případů. V roce 2004 nebyl tento dohled ještě dokumentován standardizovaným způsobem, nástroje však byly zavedeny především na úrovni systému řízení případů (SRP) s cílem sjednotit a usnadnit tento dohled prostřednictvím rozborů.

36. Úřad uznává, že se SRP v minulosti zaměřoval na řádnou archivaci a evidenci informací. To byla hlavní priorita OLAF díky slabším, které Účetní dvůr v tomto ohledu zjistil (viz zpráva č. 8/98). Mezitím bylo dosaženo podstatného pokroku. Popis SRP v nové příručce OLAF ukazuje, že se mnoho připomínek Účetního dvora již řeší. Úsekoví vedoucí dostávají měsíční zprávy s uvedením případů, které by mohly vyžadovat jejich zásah. Byly rovněž vyvinuty nové moduly, které umožňují řízení požadavků pro získávání informací. Byl zaveden komunikační systém používající amplitudovou modulaci a v současné době se testuje podobný modul pro všechny žádosti o právní a soudní rady. SRP se tedy vyvíjí z pouhého systému evidence (jak uvedl Účetní dvůr) ve skutečný systém řízení případů.

37. Při vyhodnocování činnosti OLAF je třeba vzít v úvahu rozhodnutí, že vyšetřování by mělo být následně příslušnými orgány kontrolováno, neboť úřad rozhoduje, zda došlo k podvodu / nesrovnalosti. Avšak úspěch následné kontroly je závislý na více proměnných faktorech, jež se vymykají kontrole úřadu. OLAF již nicméně navázal pravidelné a úzké kontakty s belgickými a lucemburskými soudními orgány při plném respektování jejich rozhodovací autonomie. Další kroky byly podniknuty s belgickými úřady (jmenování belgického federálního prokurátora kontaktní osobou pro případy OLAF a přijetí oběžníku dne 22. května 2003 s belgickým kolegiem generálních prokurátorů) a v roce 2005 proběhlo školení prokurátorů specializujících se na hospodářskou trestnou činnost, kteří spolupracují s OLAF.

Politiku „nulové tolerance“ je nutno použít při současném dodržování zásady proporcionality a práv na obhajobu, přičemž každá situace si vyžaduje reakci ze strany orgánu oprávněného ke jmenování, ale zároveň sankci přizpůsobenou zvláštnostem každého případu.

39. Oddělení vnitřního auditu OLAF bude v budoucnosti kontrolovat provádění postupů a kontrol v souvislosti s vyšetřováním a bude provádět revizi kvality případů (procesní hlediska) na jednotlivých vzorcích.

41. Aby mohla výkonná rada lépe kontrolovat kvalitu zpráv a přispět k lepší průhlednosti řízení rozhodnutí týkajících se operačních činností, byl již v lednu 2005 zaveden elektronický modul systému SRP. OLAF nicméně nevyklučuje úpravu složení výkonné rady, jejímž cílem by bylo zefektivnění konzultačního postupu (viz odpovědi na body 77 a 58).

42. Komise se domnívá, že je nutné vzít v úvahu odlišné účely zpráv o činnostech úřadu stanovené jejich příslušnými právními základy. Zároveň by mohla proběhnout racionalizace a v tomto smyslu byl již učiněn první krok v podobě sjednocení údajů a období u některých z těchto zpráv. Komise a úřad jsou připraveny pokračovat v dialogu o těchto otázkách s příslušnými orgány.

43. Pro zlepšení těchto zpráv o činnosti OLAF zároveň silně zvažuje vhodné výkonnostní ukazatele, přičemž vychází ze zkušeností vnitrostátních vyšetřovacích útvarů. Například pro vnitřní vyšetřování by se ukazatel úspěšnosti mohl opírat o opatření přijatá orgány v důsledku zásahů úřadu (opatření na uchování práva nebo opatření umožňující lepší kontrolu). Tím by se doplnily ukazatele dané počtem disciplinárních řízení a jejich výsledky.

Pro lepší evidenci soudních opatření přijatých na doporučení úřadu OLAF byly od roce 2004 příslušné informace o soudních a disciplinárních řízeních a jejich výsledcích souhrnně uváděny na konci procesu následné kontroly v SRP (viz rovněž odpověď na bod 37 týkající se neexistence kontroly vnitrostátních postupů nebo disciplinárního řízení ze strany úřadu OLAF).

Doplňkové hodnocení činnosti úřadu poskytuje první ukazatele, pokud jde o výsledky úřadu v oblasti operační činnosti, finančního dopadu a spolupráce se soudními orgány⁽¹⁾ (viz odpověď v bodě 8).

V oblasti stíhání a sankcí mají orgány na základě nové přílohy IX statutu k dispozici širokou škálu rozhodnutí.

(1) Viz odstavec 1.3 této doplňkové hodnotící zprávy činnosti OLAF, SEC(2004) 1370 ze dne 26. října 2004.

PŘÍNOS SLUŽEB ÚŘADU OLAF K JEHO FUNKCI VYŠETŘOVATELE

46. Hlavním cílem jednotky shromažďování strategických informací je zvýšit míru pochopení takového jevu, jakým je podvod, zvláště pomocí analýzy rizik. To zvyšuje příspěvek OLAF k tvorbě koncepcí a legislativnímu procesu. Stanovení některých možných nových vyšetřování je vedlejším produktem tohoto procesu. Návrh na změnu nařízení (ES) č. 1073/1999 a (Euratom) č. 1074/1999 by vyjasnil rozsah působnosti OLAF při stanovení priorit vyšetřování na základě této analýzy (viz odpověď na bod 90).

47. Následkem zlepšení kvality komunikačního systému byly údaje o nesrovnalostech poskytnuté členskými státy využívány od roku 2004 k analýze rizik. Je třeba zdůraznit, že tam, kde členské státy odhalí možnost podvodu (v protikladu k většině nesrovnalostí, které jsou spíše chybou než podvodem), měly by jejich vnitrostátní útvary podniknout nezbytné kroky.

50. a) OLAF používá se svými externími partnery (celními nebo jinými donucovacími orgány) systém AFIS jako bezpečný komunikační nástroj pro koordinaci vyšetřování v třetích zemích stanoveného nařízením (ES) č. 515/97.

b) Stejně tak považuje OLAF za důležité jeho využití při řízení programů na posílení vybavení celních útvarů členských států, neboť toto řízení vyžaduje speciální odborné zkušenosti a bezpečné prostředí, které tento systém nabízí.

54. Pokud jde o vymáhání a následnou kontrolu nesrovnalostí, Komise se domnívá, že rozdělení odpovědnosti mezi generální ředitelství a úřad je dostatečně jasné.

Tím není dotčeno jakékoli budoucí přehodnocení, které by Komise mohla provést v otázce rozdělení odpovědností mezi své útvary, zvláště z hlediska hodnocení úkolů nebo povinností úřadu OLAF.

V odvětví zemědělství (v souvislosti se SZP) je odpovědnost mezi OLAF a generálním ředitelstvím pro zemědělství stanovena podle přílohy 2 sdělení Komise SEC(95) 249 ze dne 10. února 1995 (viz rovněž odpověď Komise Účetnímu dvoru ve zvláštní zprávě č. 3/2004). OLAF je v současné době zodpovědný za navrácení částek v souvislosti s veškerými nesrovnalostmi v zemědělství oznámenými členskými státy za použití nařízení (EHS) č. 595/91. Každé rozhodnutí odepisat nedobytné pohledávky musí přijmout Komise prostřednictvím vzájemného zúčtování v rámci EZOF, které provádí generální ředitelství pro zemědělství a na jehož jednotlivých krocích se OLAF účastní.

Pokud jde o sektory strukturálních činností a cel, jsou jednotlivé kompetence útvarů rovněž jasně stanoveny. V odvětví strukturálních činností je OLAF rovněž zodpovědný za řízení oznamování veškerých nesrovnalostí ze strany členských států za použití nařízení (ES) č. 1681/94 a (ES) č. 1831/94, kdy OLAF spolupracuje se schvalujícími generálními ředitelstvími (zemědělství a rozvoj venkova, regionální politika, zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti, rybolov a námořní záležitosti). V celním sektoru rozhodnutí Komise v roce 1995 a 1999 jasně stanovila odpovědnost UCLAF/OLAF a generálního ředitelství pro daně a celní unii.

Funkce zajišťované jednotkami pro následnou kontrolu umožňují vyšetřovatelům plně se soustředit na svou práci, aniž by se zároveň museli zajímat o správní úkoly potřebné pro následnou kontrolu (finanční, správní a legislativní) (viz odpověď v bodě 82).

55. Komise svěřila úřadu oblast koncepcí jeho politiky boje proti podvodům. Vyšetřovací funkce, hlavní úkol, konkrétním způsobem přispívá k přípravě strategie boje proti podvodům. Je užitečné zachovat blízkost s orgány pověřenými bojem proti různým formám trestných činů a řádnou znalost vnitrostátních postupů odrážejících se na postupech úřadu. Vzájemné obohacování oblastí koncepce / vyšetřování lze doložit dvěma příklady: 1. koncepce nařízení (Euratom, ES) č. 2185/96 „kontroly na místě“, následovaná rozvojem postupu; 2. úvaha o evropském prokurátorovi, odrážející stávající praxi úřadu a potřebu vzít v úvahu zásady trestního vyšetřování (např. ochrana práva na obhajobu) (viz odpověď na bod 91).

58. Jednotka soudců je nyní součástí postupu hodnocení případů všech sektorů, pokud by tyto případy mohly vést k trestnímu řízení (viz odpověď na bod 77).

59. OLAF pomáhá generálnímu ředitelství pro rozšíření, správci programu PHARE, tím, že zřizuje struktury pro boj proti podvodům a vyvíjí školicí programy na jejich podporu.

Zkušenosti OLAF jsou užitečné z hlediska pomoci kandidátským zemím při efektivním přijímání *acquis communautaire* v oblasti ochrany finančních zájmů Společenství, jak vyplývá z článku 280 Smlouvy o ES. Programy Hercule a Pericles svěřené úřadu mají nízký finanční rámec a zaměstnávají malou část lidských zdrojů. Jejich přesun na další útvary by mohl těmto programům způsobit více škody než užitku úřadu. V rámci svých úvah o činnostech úřadu by se nicméně Komise mohla zabývat i tímto tématem.

60. V roce 2005 byla věnována zvláštní pozornost školení nových zaměstnanců (viz odpověď na bod 63a)), ale OLAF se zamýšlí nad tím, že by věnoval zvýšenou pozornost vnitřnímu vzdělávání, a plánuje viditelněji zahrnout vzdělávací funkci do své struktury.

63. Komise si uvědomuje velký počet dočasných zaměstnanců uvnitř úřadu a v rámci přípravy předběžného návrhu rozpočtu pro rok 2006 navrhla citelně změnit plány pracovních míst úřadu ve smyslu požadovaném Účetním dvorem.

a) V roce 2005 zavedl OLAF zaškolovací kurz pro nové vyšetřovatele a kurzy průběžného vzdělávání. Týkají se konkrétně veřejných zakázek, specializovaného jazykového a právního vzdělání, vyšetřovacích technik a průběžného vzdělávání s cílem zlepšit psaní zpráv. V roce 2005 se vedoucí jednotek rovněž účastnili „manažerských“ kurzů organizovaných Komisí.

b) OLAF si je vědom rizika masového odchodu dočasných zaměstnanců po vypršení jejich smlouvy a již naplánoval pro smlouvy těchto dočasných zaměstnanců celkové trvání v maximální délce 8 let, aby měl čas zorganizovat zvláštní konkurzy a zároveň upravit plán pracovních míst (viz odpovědi na body 63 a 64).

Komise je připravena vést dialog s cílem nalézt rovnováhu, která by odpovídala specifickým potřebám úřadu OLAF v rámci jeho statutu.

64. Úřad zamýšlí organizovat vnitřní specifické konkurzy pro boj proti podvodům, které nejkvalifikovanějším zaměstnancům umožní stát se úředníky, čímž se uchová získané know-how.

65. Úřad v současné době zaměstnává 25 národních detašovaných expertů (NDE). Zvýšení tohoto počtu není vyloučeno, ale je nutné upozornit, že dle služebního řádu nemohou být tito experti pověřeni některými citlivými funkcemi.

Ze zkušenosti OLAF navíc vyplývá, že je lepší zaměstnávat speciálně vyškolené dočasné pracovníky pro získávání informací, neboť členské státy nejsou dostatečně připraveny poskytnout pracovníky pro funkci národního detašovaného experta a na úřadech těch členských států, které obvykle souhlasí s vysláním expertů, nelze najít osoby s nezbytnými zkušenostmi s programy financovanými pomocí přímých výdajů. Byl by to rovněž problém zeměpisné rovnováhy.

DOZORČÍ VÝBOR

66. Co se týče dozorčího výboru, uvedla Komise ve své Zprávě o hodnocení činnosti OLAF (1), že „na organizačním poli se objevilo několik problémů, včetně realizace přidělovaných částek na administrativu a pracoviště sekretariátu výboru. Komise zaujme konstruktivní a pragmatický postoj a bude vést diskusi s (novým) dozorčím výborem, aby tyto problémy vyřešila v souladu s právními předpisy.“

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

74. Právní rámec, podle kterého se nyní řídí činnost úřadu, a samotná povaha této činnosti ztěžují otázku řízení priorit a směřování výsledků. Komise nicméně vyzvala dotčené orgány k zamýšlení nad strategickými prioritami úřadu (viz doporučení 11 zprávy o hodnocení činnosti úřadu) (2). Touto otázkou se bude Komise rovněž zabývat v rámci probíhajících diskusí o reformě fungování úřadu. Pokud jde o směřování výsledků, OLAF má za cíl podpořit vztahy, jež existují mezi jednotlivými postupy (soudními, vymáháním a disciplinárními), přijímá potřebná opatření na uchování práva a usiluje o upřednostnění nejúčinnější cesty na ochranu finančních zájmů.

Pokud jde o výkonnostní ukazatele měřící výsledky úřadu, Komise zdůrazňuje, že se jedná o komplexní otázku vyžadující hlubokou úvahu, a to tím spíše, že OLAF neovlivňuje všechny faktory úspěšnosti případů, u nichž jsou následná opatření v působnosti vnitrostátních orgánů nebo příslušných orgánů Společenství. OLAF nicméně přistoupil k první analýze výsledků v doplňkovém hodnocení činnosti OLAF (2004). Úřad chce tuto analýzu upřesnit a zamýšlí se nad nejvhodnějšími výkonnostními ukazateli, přičemž bere v úvahu zkušenosti (správné postupy) vnitrostátních útvarů (viz odpovědi na body VII a 8).

76. Úřad se domnívá, že pro zajištění průhledné evidence a vypracování kultury a společných akčních postupů uvnitř úřadu musejí všechny operační činnosti úřadu podléhat stejným vnitřním postupům řízení. To umožní pružné používání zdrojů jednoho oddělení ve druhém a zabrání oddělování jednotlivých operačních oddělení. Navíc často komplexní asistenční a koordinační operace vyžadují použití přísných vnitřních postupů (viz odpovědi na body 13 a 14).

V rámci probíhajících prací na reformě fungování úřadu a jejího provádění na poli organizace by se mohl OLAF zamyslet nad administrativní strukturou, která by lépe odrážela rozlišení mezi asistenčními a koordinačními operacemi a vyšetřováním.

(1) KOM(2003) 154 v konečném znění.

(2) Zpráva o hodnocení činnosti OLAF KOM(2003) 154 v konečném znění.

77. Od konce roku 2003 podporuje OLAF spolupráci jednotek soudců a jednotek pro následnou kontrolu při zahajování, provádění a dokončování vyšetřování, neboť to má pozitivní dopad na účinnost vyšetřování a následná opatření. Modul SRP zavedený v roce 2005 tuto spolupráci usnadňuje.

OLAF již vzal v potaz připomínku Účetního dvora týkající se odůvodnění vyšetřovacích aktů a od roku 2005 hodnotící zprávy případů stanovují pracovní plán. Pokud jde o reorganizaci výkonného výboru, je OLAF připraven uvažovat o jeho užším složení, což by mohlo umožnit účinnější směřování jeho činnosti (viz odpovědi na body 41 a 58).

78. Od roku 2004 byl díky informatizovanému systému řízení spisů usnadněn rámcový dohled a řízení případů úřadu. Průměrná délka vyšetřování neustále klesá (22 měsíců v roce 2004) (viz odpovědi na body V, 20 b, 23, 33, 35, 36 a 87).

Abby mohli vedoucí jednotek lépe řídit priority vyšetřování, zkoumá OLAF možnost zavedení systému evidence pracovní doby vyšetřovatelů (viz odpovědi na body 25 a 79). Navíc úřad zavedl zaškolovací kurz pro nové zaměstnance a kurz průběžného specializovaného vzdělávání pro vyšetřovatele, aby zlepšil kvalitu jejich práce tím, že je seznámí s prostředky, jež mají k dispozici k tomu, aby jejich práce byla efektivnější (viz odpovědi na body 29 a 63a)).

79. Již v roce 2004 umožňoval systém SRP rozlišit počet otevřených případů na vyšetřovatele (viz odpovědi na body 26 a 14).

OLAF hodnotí v roce 2005 zkušenosti jiných vnitrostátních vyšetřovacích útvarů ohledně evidence pracovní doby vyšetřovatelů, než zavede systém, který bude brát v úvahu dobu trvání vyšetřování uvedenou v pracovním plánu. Paralelně probíhá testování evidence pracovní doby v jednotkách pro následnou kontrolu (viz odpovědi na body 24 až 26).

80. Komise se zabývala otázkou maximální doby vyšetřování v návrhu na změnu nařízení (ES) č. 1073/1999 a (Euratom) č. 1074/1999⁽¹⁾, které stanoví dobu 12 měsíců s možností dalších prodloužení v délce 6 měsíců, o nichž rozhoduje ředitel úřadu po stanovisku dozorčího výboru.

81. Viz odpovědi na body 37 a 43.

Úřad nemůže být odpovědný za následná opatření přijatá soudními a disciplinárními orgány, ale snaží se s těmito protějšky posílit spolupráci (vytvoření IDOC v roce 2002, s kterým OLAF uzavřel memorandum o porozumění). Komise, jakož i OLAF se domnívají, že spolupráce s IDOC je uspokojivá.

⁽¹⁾ Viz čl. 6 odst. 7 tohoto návrhu. KOM(2004) 103 v konečném znění ze dne 10. února 2004.

Viz také odpověď na bod 29.

82. Přidaná hodnota následných soudních opatření se neomezuje na přispění státních zástupců během předávání spisů soudním orgánům, ale rozvíjí se v rámci všech doplňkových otázek spojených s jednotlivými disciplinárními nebo soudními řízeními (především žádosti o zbavení imunity nebo povinnosti zachovávat mlčenlivost v případě úředníků, žádosti o zákonnou pomoc).

Pokud jde o některé úkoly spojené s finančními opatřeními, Komise se rozhodla sdružit kvalifikaci úřadu s příkazci pro vymáhání (viz odpovědi na body 31 a 54).

Tím není ovlivněno jakékoli budoucí přehodnocení, které by Komise mohla provést v otázce rozdělení odpovědnosti mezi své útvary, zvláště z hlediska hodnocení úkolů nebo povinností úřadu OLAF.

Co se týče výdajů na zemědělství, existuje již mechanismus, podle něž další opatření spojené s navrácením finančních prostředků, které byly vyplaceny neoprávněně, podniká generální ředitelství pro zemědělství prostřednictvím vzájemného zúčtování.

Soudní opatření se nemohou omezovat pouze na případy, kde musí na konci trestního řízení příkazce původního výdaje zahájit občanské řízení za účelem vymáhání. Ve skutečnosti je úřad žádán jednotlivými orgány, kterým jsou případy zasílány, aby jim pomohl komunikovat s orgány Společenství. Kromě toho pro zhodnocení a zlepšení své činnosti potřebuje úřad sledovat případy předané různým orgánům, aby se seznámil s jejich výsledkem.

Pokud jde o zákonná opatření, přísluší samozřejmě operačním generálním ředitelstvím, aby přijala iniciativy potřebné pro danou oblast dle doporučení vypracovaných po skončení vyšetřování úřadu. OLAF zdůrazňuje, že je součástí počátku legislativního procesu v rámci „fraudproofing“ (viz odpověď na bod 91).

83. Úřad zdůrazňuje, že je běžné, že se stížnost týkající se správního rozhodnutí nejdříve zasílá příslušnému úřadu, než je podána k soudu.

Návrh na změnu nařízení (ES) č. 1073/1999⁽²⁾ stanoví kodifikaci práv na obhajobu dotčených osob, zejména práva být vyslyšen, jakož i dalších důležitých upřesnění upravujících vyšetřování OLAF.

84. OLAF se domnívá, že by bylo možné upevnit operační vztahy s členskými státy a třetími zeměmi, doporučení 6 článku 15 zprávy Komise má za cíl vypracovat průvodce správných postupů za účelem posílení účinnosti poradní funkce a následných soudních opatření. Úřad zařadil politiky zlepšení operačních kontaktů mezi své priority pro rok 2005 (viz odpovědi na body 15 a 37).

⁽²⁾ KOM(2004) 103 ze dne 10. února 2004.

85. Návrh Komise předložený v červenci 2004 o vzájemné správní pomoci za účelem ochrany finančních zájmů Společenství proti podvodům a jiným protiprávním jednáním má za cíl dosáhnout vyšší homogenity ve vztahu mezi Komisí (OLAF) a vnitrostátními orgány. Nařízení (Euratom, ES) č. 2185/96 je životně důležité pro vedení vyšetřování a umožňuje důležitá vymáhání. Nicméně pravomoci svěřené Komisi nejsou nevyhnutelně analogické s pravomocemi stanovenými ve vnitrostátním právu a svěřenými srovnatelným úřadům, což komplikuje jeho používání.

Záměrem OLAF je zlepšovat spolupráci s členskými státy; to vyžaduje nepřetržitě a dlouhodobé úsilí na obou stranách. Kromě toho je v tomto duchu článek 3 návrhů, kterými se mění nařízení (ES) č. 1073/1999 a (Euratom) č. 1074/1999, předložených v únoru 2004 a doporučení 5 článku 15 zprávy Komise (rozšíření memorand porozumění mezi úřadem OLAF a vnitrostátními orgány).

87. Systém SRP umožňuje soustavné řízení vyšetřování a rozbory vytvořené tímto systémem se používají od roku 2003. Jestliže v minulosti spočívala priorita systému SRP v evidenci a třídění informací o spisech, pak se díky neustálému vývoji z tohoto systému stal skutečný nástroj řízení případů (viz odpověď na bod 36).

Systém SRP má potřebné funkční kapacity, aby se stal skutečným nástrojem nepřetržitého řízení případů, ale jeho využívání se musí zlepšit (viz odpověď na bod 17).

Pokud jde o příručku OLAF, byly již provedeny opravy ve verzi přijaté v únoru 2005. OLAF rovněž zváží, zda soustředí veškeré materiály týkající se průběhu vyšetřování do samostatného dokumentu (viz odpověď na bod 34).

Nakonec pokud jde o vzdělávání, bylo vyvinuto zvláštní úsilí (viz odpověď na bod 63a)).

88. Za účelem zlepšení kvality zpráv o činnosti a ve snaze o zhodnocení své činnosti uvažoval OLAF o výkonnostních ukazatelích, přičemž z části vycházel ze zkušeností vnitrostátních vyšetřovacích útvarů (viz odpovědi na body 8 a 37).

Jak bylo uvedeno v odpovědi na bod 42, Úřad a Komise jsou připraveny pokračovat v dialogu s dotčenými orgány, pokud jde o obsah a jistou racionalizaci jednotlivých zpráv úřadu.

89. Operační činnost úřadu je z velké části reakcí v tom smyslu, že odpovídá stejně jako většina vnitrostátních vyšetřovacích útvarů především na vnější požadavky, které nejsou vždy předvídatelné.

Ve snaze o udržení svých zaměstnanců plánuje úřad organizaci specifických vnitřních konkurzů s cílem zachovat know-how nabyté nejkvalifikovanějšími zaměstnanci a změnit plány pracovních míst úřadu ve smyslu požadavků Účetního dvora (viz odpovědi na body 63 a 64).

Úřad vypracoval svůj pracovní plán pro rok 2005, ve kterém přiděluje jednotlivým jednotkám zdroje v závislosti na předpokládaném pracovním zatížení. V závislosti na velikosti jednotky jsou vedoucím jednotky nápomocni operační ředitelé, aby bylo zajištěno podrobné sledování vyšetřování.

90. V dnešní době umožňuje jednotka shromažďování strategických informací úřadu, aby především porozuměl rizikovým oblastem, a v budoucnu usnadní přidělování zdrojů do jednotlivých odvětví (viz odpověď na bod 19). Funkce této jednotky by tedy mohla v budoucnu příměji přispívat k vyšetřovacím činnostem, zejména v rámci řízení priorit úřadu (viz odpověď na bod 46).

Návrh Komise na změnu nařízení (ES) č. 1073/1999 a (Euratom) č. 1074/1999, který objasňuje úvahy o vhodnosti zahájení vyšetřování ze strany úřadu, umožní upřednostnění případů týkajících se oblastí považovaných útvary strategické analýzy za zóny představující zvýšená rizika. Kromě toho je toto doporučení Účetního dvora v souladu s doporučením 5 zprávy o hodnocení činnosti OLAF (1).

Co se týče nesrovnalostí hlášených členskými státy, po určitém zlepšení kvality jejich hlášení a vyhodnocování se tyto údaje využívají nyní k analýze rizik (viz odpověď na bod 47).

91. Pokud jde o odolnost proti podvodům, zákonodárce Společenství uznal existenci vazeb mezi operační činností úřadu a jeho funkcí v oblasti vytváření metod boje proti podvodům (viz nařízení (ES) č. 1073/1999).

Sdělení Komise o odolnosti proti podvodům (SEC(2001) 2029) stanoví pro OLAF specifickou koordinační a konzultační úlohu (viz odpověď na bod 55). Při příležitosti veřejného slyšení Evropského parlamentu k reformě OLAF se bude hovořit o dvojí funkci úřadu.

92. *Lidské zdroje přidělené k řízení programů realizovaných úřadem jsou minimální a jejich finanční rámec není významný. Výhody, jež OLAF těmto programům přináší, a prospěch, který z nich úřad čerpá, jsou však reálné, zejména pokud jde o spolupráci. Nicméně Komise by se mohla celkově zamyslet nad stanovením odpovědnosti úřadu v rámci těchto programů.*

93. Ohledně dozorčího výboru Komise souhlasí s analýzou Účetního dvora, pokud jde o potřebu revidovat řízení úřadu.

(1) KOM(2003) 154 v konečném znění.

V rámci svého návrhu na změnu nařízení (ES) č. 1073/1999, který Komise předložila k diskusi orgánům, představila zároveň možná řešení s cílem lépe definovat úlohu dozorčího výboru a touto úvahou se ještě bude hlouběji zabývat.

94. Realizace doporučení Účetního dvora vyžaduje hlubokou úvahu, která by mohla vést k organizaci úřadu lépe odrážející jednotlivé funkce a zajišťující synergie takovým způsobem, aby jeho hlavní činnost, vyšetřování, mohla být vedena s veškerou požadovanou účinností.

Strategie boje proti podvodům musí mít globální koncepci, zahrnovat analýzu a formulování zásad, legislativních návrhů a rozvoj interinstitucionální a mezinárodní spolupráce kolem ústředního jádra tvořeného vyšetřovací a operační funkcí. Tím není ovlivněno jakékoli budoucí přehodnocení, které by Komise mohla provést v otázce rozdělení odpovědností mezi své útvary, zvláště z hlediska hodnocení úkolů nebo povinností OLAF.

PŘÍLOHA

ODPOVĚDI DOZORČÍHO VÝBORU EVROPSKÉHO ÚŘADU PRO BOJ PROTI PODVODŮM (OLAF)

Úloha dozorčího výboru

Kontrola dozorčího výboru se tedy týká způsobu, jakým jsou vedena vyšetřování: „při plném dodržování lidských práv a základních svobod, zejména zásady spravedlnosti, práva osob na vyjádření se ke skutečnostem, které se jich týkají, a zásady, že závěry vyšetřování mohou být založeny pouze na skutečnostech s důkazní hodnotou“ (viz 10. bod odůvodnění základního nařízení). Tyto velmi přesné údaje nastiňují některé zásady týkající se pravidel pro vyšetřovací řízení. Kromě toho má výbor rovněž za úkol dohlížet na uplatňování ustanovení týkajících se důvěrnosti a ochrany údajů.

Činnost veřejného ochránce práv, byť je velice důležitá, není sama o sobě dostačující a není kontrolou zákonnosti v právním smyslu. Výbor má za to, že tato činnost, jež má odhalit „nedostatky ve fungování“, by měla být doplněna činností zákonodárce. V tomto ohledu dozorčí výbor po výměně názorů s parlamentním výborem pro kontrolu rozpočtu ve výročních zprávách neopomněl uvádět své návrhy týkající se případného vytvoření institutu evropského veřejného žalobce. Dozorčí výbor ve své zprávě za rok 2004 rovněž navrhl zřízení funkce obhájce práv jednotlivce (avocat des libertés).

Dozorčí výbor si je vědom toho, že dodržování základních práv je nejen zárukou pro vyšetřované osoby, ale i podmínkou, za níž může OLAF účinně vést vyšetřování.

A. Dozorčí výbor a nezávislost úřadu (body 67 a 70)

Nezávislost, které úřad a jeho ředitel při výkonu své vyšetřovací funkce požívají, je jednou z nejvýznamnějších novinek, kterou nařízení (ES) č. 1073/1999 zavádí. Pro posílení této nezávislosti, jež může být ohrožena mnohem více neformálními tlaky a vlivy než přímými pokyny od institucionálních subjektů, musí výbor vykonávat stálou kontrolu, jež je ostatně jediným prostředkem proti jakémukoli narušení této nezávislosti.

Již od zahájení své činnosti a s cílem neplést se do vyšetřovacích činností OLAFu dozorčí výbor odmítal zasahovat do jednotlivých případů a odpovídal na četné žádosti, které mu osoby vyšetřované OLAFem zasílaly; někdy šlo dokonce o žádost o slyšení před výborem za přítomnosti obhájců, na což výbor nikdy nepřistoupil. Díky tomuto postoji bylo od počátku vyloučeno jakékoli nebezpečí zasahování do činnosti veřejného ochránce práv.

B. Dozorčí výbor a práva vyšetřovaných osob (body 67, 68 a 70)

Výbor nemá za úkol dohlížet na zákonnost vyšetřování.

Dozorčí výbor nicméně využil těchto žádostí jednotlivců, aby upozornil na problémy obecné povahy. Těmito problémy se výbor na svých zasedáních důkladně zabýval (při této příležitosti rovněž posoudil rozhodnutí veřejného ochránce práv). Těchto problémů se týkaly i výměny názorů s OLAFem.

O procesních pravidlech proběhla řada setkání s ředitelem úřadu a s ředitelem odpovědným za vyšetřování. V některých oblastech bylo rychle dosaženo pozitivních výsledků (například zavedení protokolů ze slyšení svědků). Otázka vypracování kodexu pro vnitřní postup úřadu zůstává otevřena; dozorčí výbor několikrát zdůraznil, že takový kodex je potřebný. Ředitel úřadu doposud nevyjádřil přání takový kodex přijmout, byť na ryze inter-ních základech.

C. Dozorčí výbor a pravidelná kontrola vyšetřovací funkce (bod 69)

V první etapě, která bezpochyby trvala příliš dlouho, musel výbor věnovat neobvykle velkou pozornost zavedení nových struktur a pracovních metod v OLAFu. Poté se výbor mohl věnovat operačním otázkám a upnout své síly na kontrolu vyšetřovací funkce (viz poslední výroční zpráva, kapitola I).

1. Zavedení nových struktur (69 b)

Na základě doporučení Účetního dvora byl od prvního pololetí roku 2001 zaveden systém registrace všech případů – neustále vylepšovaný „**Case Management System**“ („systém zpracování případů“ a registr (greffe).

2. Informace o vyšetřováních, která trvají déle než devět měsíců (69 a)

Informace, které podle čl. 11 odst. 7 zmíněného nařízení poskytuje ředitel OLAFu o vyšetřováních, která nebyla uzavřena do devíti měsíců, jsou pro výbor velmi užitečným zdrojem informací a cennou pomocí při kontrole. V praxi došlo na základě těchto informací k užitečné výměně názorů s ředitelem odpovědným za vyšetřování o vývoji vyšetřovací činnosti a o obecných otázkách.

3. Předběžná sdělení o předání informací soudním orgánům členského státu (69 c a d)

Poslední věta čl. 11 odst. 7 nařízení stanoví, že „ředitel informuje výbor o případech vyžadujících předání informací soudním orgánům členského státu“. Dozorčí výbor v čl. 22 odst. 5 svého jednacího řádu zveřejněného v Úředním věstníku dne 25. února 2000 a přijatého na základě znění, jež vypracoval jeho zpravodaj, p. Da Cunha Rodriguez, v té době člen dozorčího výboru a později jmenovaný soudcem Soudního dvora Evropských společenství, vyložil slovo „vyžadujících“ ve smyslu předběžného sdělení.

Tento výklad byl v praxi stále používán a nezavdal příčinu k námitkám či problémům.

V citlivém případě ředitel odpovědný za vyšetřování, aniž by odkázal na dotyčný případ, požádal dozorčí výbor, zda by OLAF mohl výboru podávat sdělení o předání informací vnitrostátním soudním orgánům. Výbor s tím souhlasil.

4. Vnitřní a vnější vyšetřování (bod 71)

Při událostech, které vedly k odstoupení Komise vedené panem Santerem, se pozornost orgánů Společenství soustředila především na vnitřní vyšetřování. V 1. a 7. bodě odůvodnění a v čl. 1 odst. 3 nařízení je tato skutečnost vyjádřena. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že vnější vyšetřování jsou ve skutečnosti v rukou členských států, které vedou vlastní vyšetřování, zatímco úřad se omezuje pouze na poskytování podpůrného materiálu nebo na organizování koordinačních schůzek.

Z přezkoumání všech případů a „Case Management System“ („systému zpracování případů“) však vůbec nevyplývá, že by v praxi úřad nebo dozorčí výbor, který svou činnost zakládá na vyšetřováních vedených úřadem, dávaly přednost vnitřním vyšetřováním a jejich trestnímu aspektu na úkor vnějších vyšetřování. Skutečnost, že již svou povahou choulstivá vnitřní vyšetřování byla často v centru pozornosti úřadu, dozorčího výboru (což je patrné ze zápisů ze zasedání výboru) a dokonce tisku, vůbec neznamená, že vnějším vyšetřováním nebyla věnována náležitá pozornost. Je třeba rovněž poznamenat, že vedle vnějších vyšetřování úřad poskytl členským státům významnou podporu, kterou výbor velice ocenil (viz kapitola II výroční zprávy).

5. Přezkoumání uzavřených případů a hodnotící zprávy (bod 72)

Přezkoumání uzavřených případů věnoval dozorčí výbor značnou pozornost. Pověřil svůj sekretariát, aby přezkoumal co možná největší počet těchto případů a aby pouze ve významných případech připravil hodnotící zprávy. Skutečnost, že se zabývá výhradně již uzavřenými případy, vylučuje jakékoli nebezpečí zásahu do probíhajících vyšetřování. Jelikož jsou zprávy vypracované sekretariátem dozorčího výboru určeny výhradně pro vnitřní potřebu, mohly upozorňovat na všechny případné problémy a výbor je podrobil důkladné analýze. V případě potřeby docházelo mezi dozorčím výborem a ředitelem úřadu nebo ředitelem odpovědným za vyšetřování k velmi užitečným výměnám názorů ohledně zásadních problémů, které byly odhaleny, zejména problémů spojených s řízením a s přezkoumáním výsledků trestních řízení v členských státech. Zápisy ze zasedání dozorčího výboru vždy neodrážejí množství připomínek, které jsou při zasedáních výboru vzneseny, neboť některé případy, které OLAF uzavřel, byly vyšetřovány v členských státech.

D. Závěry (bod 93)

Závěrem lze říci, že dozorčí výbor zaujal vůči úřadu zcela podpůrný postoj a že v případech, kdy to bylo nezbytné, podpořil zavedení nových struktur a metod. Tento postoj přinesl konkrétní pozitivní výsledky, pokud jde o registr (greffe), systém registrace případů a „Case Management System“ („systém zpracování případů“), třebaže ředitel úřadu doposud nevyhověl naléhavému

a opakovanému doporučení dozorčího výboru, podle něhož je třeba přijmout procesní kodex.

Neexistuje případ, kdy by vyvstal problém ohledně případného zásahu dozorčího výboru do probíhajících vyšetřování. Pravidelná měsíční setkání s ředitelem úřadu a řediteli různých ředitelství byly vhodnou příležitostí pro posouzení zásadních otázek a otázek obecné povahy, které mohly být předloženy dozorčímu výboru.