

IV

(Informace)

INFORMACE ORGÁNŮ, INSTITUCÍ A JINÝCH SUBJEKTŮ EVROPSKÉ UNIE

Dozorčí výbor OLAF

ZPRÁVA O ČINNOSTI DOZORČÍHO VÝBORU ÚŘADU OLAF – 2017

(2018/C 389/01)

Členové dozorčího výboru úřadu OLAF

Jan MULDER

předseda dozorčího výboru OLAF

člen výboru od 23. ledna 2017, předseda od 1. března 2017

v minulosti poslanec Evropského parlamentu, Nizozemsko

Colette DRINAN

členka výboru od 13. července 2016 do 15. listopadu 2017

předsedkyně od 7. září 2016 do 1. března 2017

ředitelka auditu, Úřad kontrolora a generálního auditora, Irsko

certifikovaná účetní

Maria Helena FAZENDA

členka výboru od 23. ledna 2017

generální tajemnice pro systém vnitřní bezpečnosti, Portugalsko

státní zástupkyně

Petr KLEMENT

člen výboru od 23. ledna 2017

Nejvyšší státní zastupitelství, Česká republika

státní zástupce

Grażyna STRONIKOWSKA

členka výboru od 13. července 2016

státní zástupkyně Úřadu státních zástupců, Varšava, Polsko

státní zástupkyně

Rafael MUÑOZ LÓPEZ-CARMONA

člen výboru od 1. prosince 2017

ředitel oddělení pro podporu generálního státního kontrolora při Zvláštním zastupitelství pro boj s korupcí a organizovaným zločinem, Španělsko

auditor, právník, ekonom

ÚVODNÍ SLOVO PŘEDSEDY

Mám to potěšení předložit výroční zprávu dozorčího výboru Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) za rok 2017.

Období, jehož se zpráva týká, členy dozorčího výboru a jeho sekretariátu plně zaměstnalo. Tento rok byl charakterizován četnými personálními změnami ve složení výboru. Paní Catherine Pignon, panu Johanovi Denolfovi a panu Dimitriosovi Zimianitisovi skončilo jejich zákonem stanovené funkční období a dne 23. ledna je nahradili Helena Fazenda, Petr Klement a já, Jan Mulder. Rád bych této příležitosti využil, abych jim poděkoval za jejich služby, které poskytovali obecně Evropské unii a zejména tomuto výboru a úřadu OLAF.

Paní Colette Drinan odstoupila dne 1. března 2017 ze své funkce, v níž jsem ji nahradil. Odstoupila rovněž z funkce členky výboru, a to 16. listopadu toho samého roku, a v této funkci ji nahradil Rafael Muñoz López-Carmona. Rád bych jí tímto jménem výboru vyjádřil uznání za její příspěvek k naší činnosti.

V říjnu 2017 se bývalý generální ředitel úřadu OLAF, Giovanni Kessler, rozhodl před uplynutím svého funkčního období v Bruselu přijmout pozici v Itálii. Ihned po oznámení tohoto rozhodnutí bylo zahájeno výběrové řízení na místo nového generálního ředitele úřadu OLAF. Jako předseda dozorčího výboru jsem se tohoto výběrového řízení účastnil jako pozorovatel. Výbor nevznesl proti postupu Komise žádné námitky.

S cílem zajistit nezávislost sekretariátu výboru došlo v roce 2017 k jeho přesunu z úřadu OLAF do úřadu Evropské komise, konkrétně do Úřadu pro správu a vyplácení individuálních nároků (PMO). Jedná se ale jen o správní připojení. Tento správní převod se uskutečnil současně s fyzickým přesunem z prostor úřadu OLAF do jiné části budovy mimo zabezpečenou oblast úřadu OLAF. Při zpětném přehodnocení lze říci, že výsledky této změny nesplnily očekávání výboru.

Hlavní část práce výboru byla věnována hodnocení účinnosti nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013⁽¹⁾ (nařízení o úřadu OLAF) v souladu s jeho článkem 19. Práci bylo třeba dokončit do 2. října 2017.

Hlavní závěry stanoviska výboru k posouzení nařízení o úřadu OLAF, které bylo řádně předloženo, byly:

- i) potřeba zahrnout do samotného nařízení požadavek, aby měl dozorčí výbor právo získávat informace, které jsou podle něj nezbytné k plnění jeho úlohy tak, aby byla posilována nezávislost úřadu OLAF;
- ii) že je třeba lépe objasnit procesní záruky, a
- iii) že spolupráce členských států při vyšetřováních úřadu OLAF by se měla stát závaznější.

Celá zpráva je k dispozici na interinstitucionálních webových stránkách dozorčího výboru na adrese: <http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/>

Výbor se zaměřil na seznámení svých nových členů s vnitřním fungováním úřadu OLAF, analýzu zamítnutých případů, kontrolu délky trvání vyšetřování, přezkum citlivých případů a ověřování vynakládání výdajů OLAF. Já a členové výboru jsme se několikrát setkali s vyšetřovateli a vedením úřadu OLAF, abychom vzájemně spolupracovali a podporovali řízení úřadu.

Výbor dospěl k závěru, že by se měla v nadcházejícím roce práce zaměřovat významnou měrou na procesní záruky, na délku trvání vyšetřování a na míru úspěšnosti případů a doporučení předávaných vnitrostátním soudním orgánům a orgánům EU.

V předchozích zprávách byl jako hlavní problém uváděn nedostatek informací poskytovaných výboru. Nový výbor si stanovil prioritu plnit své poslání tím, že bude mít odpovídající přístup k potřebným informacím. Velké úsilí v tomto směru vyvinul bývalý generální ředitel Kessler a poté, co se úřadujícím generálním ředitelem stal Nicholas Ilett, se tento proces urychlil. Dosáhl zlepšení dialogu a bezproblémové spolupráce mezi úřadem OLAF a orgánem dohledu a byl vždy k dispozici ohledně poskytování informací a sdílení svých názorů a možností řízení s výborem. Tohoto otevřeného dialogu si výbor zvláště cenil.

⁽¹⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999 (Úř. věst. L 248, 18.9.2013, s. 1).

Výbor učinil stálou nabídku generálnímu řediteli úřadu OLAF a vedoucím pracovníkům a členům vedení, aby se účastnili všech jeho plenárních zasedání. Tato iniciativa jistě zlepšila tok informací. Členové výboru zaujali konstruktivní přístup založený na spolupráci, na jehož základě mohou úřad OLAF a výbor vzájemně posilovat své role jakožto řídicí orgány úřadu. Situace v roce 2017, za něž se podává zpráva, však ještě nebyla optimální, jak bude uvedeno na následujících stránkách. Tento přístup bude vyžadovat více času, aby se rozvinul jeho plný potenciál, který je přínosem pro Evropskou unii.

Aktuálním tématem každého zasedání byl vývoj spojený s vytvořením nově vzniklého Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO). Vzhledem k tomu, že EPPO ovlivní budoucnost úřadu OLAF, výbor zajistil, aby byl podrobně informován o přípravách na jeho legislativní zrod, finančních dopadech a budoucím fungování. V EU má svou úlohu jak úřad OLAF, tak i úřad EPPO, a jejich součinnost zlepší ochranu daňových poplatníků, členských států a zájmů EU. Úřad OLAF rovněž výbor pravidelně informoval o svých krocích, které provedl společně s Komisí za účelem provádění nařízení o úřadu EPPO.

Jak bylo již dříve řečeno, předchozí rok byl rokem přechodu. Změny ve složení výboru a ve správním umístění sekretariátu vedly k situaci, v níž vždy nebylo jednoduché dosáhnout toho, aby se všichni zúčastnění, včetně sekretariátu, přizpůsobili změnám. Chci poděkovat všem, kteří nám umožnili pokračovat v naší práci ve shodě s nařízením o úřadu OLAF.

Jan MULDER

předseda dozorcího výboru OLAF

OBSAH

	<i>Strana</i>
MANDÁT	5
PRÁVNÍ RÁMEC	6
DOHLED NAD ZDROJI ÚŘADU OLAF	7
PŘÍSTUP K INFORMACÍM PRO ÚČELY DOHLEDU	9
POSÍLENÍ NEZÁVISLOSTI ÚŘADU OLAF	10
VÝBĚROVÉ ŘÍZENÍ NA JMENOVÁNÍ NOVÉHO GENERÁLNÍHO ŘEDITELE ÚŘADU OLAF	11
DOHLED NA VÝVOJ V OBLASTI UPLATŇOVÁNÍ PROCESNÍCH ZÁRUK PŘI VYŠETŘOVÁNÍCH ÚŘADU OLAF ...	11
Kontrola a přezkum souladu s právem	11
Stížnosti na vyšetřování úřadu OLAF	12
Základní práva a procesní záruky	12
DOHLED NAD DÉLKOU VYŠETŘOVÁNÍ ÚŘADU OLAF	14
Obecné poznámky	14
Analýza provedená výborem u 417 zpráv z vyšetřování trvajících déle než 12 měsíců	15
Závěry	16
POSOUZENÍ PRIORIT POLITIKY ÚŘADU OLAF V OBLASTI VYŠETŘOVÁNÍ A OBECNÝCH ZÁSAD VYŠETŘOVÁNÍ	17
DOHLED NA PŘÍPADY, V NICHŽ NEBYLA RESPEKTOVÁNA DOPORUČENÍ ÚŘADU OLAF	18
EVROPSKÝ ÚŘAD PRO BOJ PROTI PODVODŮM A ÚŘAD EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE	20
Provádění správních vyšetřování na žádost úřadu EPPO	21
Poskytování informací, forenzních analýz, odborných znalostí a provozní podpory úřadu EPPO	21
ŘÍZENÍ DOZORČÍHO VÝBORU	22
Schůzky s orgány a dalšími subjekty EU	22
Pracovní metody a transparentnost	22
Sekretariát dozorčího výboru OLAF	22
Rozpočtové záležitosti	23

MANDÁT

Čl. 15 odst. 1 nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013:

„Dozorčí výbor pravidelně dohlíží na to, jak úřad plní svou vyšetřovací funkci, přičemž jeho cílem je posilovat nezávislost úřadu při řádném výkonu pravomocí, které mu jsou svěřeny tímto nařízením.

Dozorčí výbor zejména dohlíží na vývoj v oblasti uplatňování procesních záruk a délky vyšetřování na základě informací, které mu podává generální ředitel v souladu s čl. 7 odst. 8.“

1. Posláním dozorčího výboru úřadu OLAF je posilovat nezávislost tohoto úřadu při řádném výkonu pravomocí, které mu jsou svěřeny ⁽²⁾. Za účelem plnění tohoto poslání svěřil zákonodárny orgán EU výboru trojí úlohu: pravidelně dohlížet na vyšetřovací funkci úřadu OLAF, pomáhat generálnímu řediteli při plnění jeho povinností a podávat zprávy orgánům EU.
2. Výbor a generální ředitel úřadu OLAF jsou součástí řídicí struktury ustanovené zákonodárným orgánem EU v nařízení (ES) č. 1073/1999 a potvrzené nařízením (EU, Euratom) č. 883/2013. Výbor je dozorčím orgánem úřadu OLAF a strážcem jeho nezávislosti; pravidelně dohlíží na to, jak úřad plní svou vyšetřovací funkci, a na jeho správní činnost. Zejména dohlíží na vývoj v oblasti uplatňování procesních záruk a délky vyšetřování.

Generální ředitel úřadu OLAF zajišťuje nejen vedení úřadu, ale i přezkum postupů, řešení stížností, výkon svých povinností a směřování vyšetřování. Jedná se o značnou odpovědnost, kterou nemá žádný jiný generální ředitel v Evropské komisi. Žádný jiný generální ředitel nemůže vyšetřovat zaměstnance a členy evropských orgánů. Generální ředitel úřadu OLAF je jmenován Komisí po úzké vzájemné konzultaci s Evropským parlamentem a Radou, jakmile vydá dozorčí výbor příznivé stanovisko k postupu jmenování. Jako takový je generální ředitel úřadu OLAF *primus inter pares*, tedy kvalifikovanou funkcí zajišťující nejvyšší standardy etiky a integrity orgánů EU.

3. Výbor má vůči generálnímu řediteli úřadu OLAF poradní úlohu a pomáhá mu plnit jeho povinnosti přesně s ohledem na zvláštní úlohu, kterou zákonodárce EU této funkci svěřil. Výbor toho dosahuje tím, že:

— **sděluje** generálnímu řediteli výsledky dohledu, pokud jde o:

— způsob, jakým úřad OLAF provádí svou vyšetřovací funkci,

— uplatňování procesních záruk a délku vyšetřování, a

— v případě potřeby poskytuje vhodná doporučení,

— **zasílá** generálnímu řediteli stanoviska, a to včetně případných doporučení, pokud jde o zdroje potřebné k výkonu vyšetřovací funkce úřadu, priority úřadu v oblasti vyšetřování a délku vyšetřování,

— **předkládá** své připomínky (včetně případných doporučení), pokud jde o obecné zásady vyšetřovacích postupů (a jejich případné změny) přijaté generálním ředitelem v souladu s čl. 17 odst. 8 nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013,

— **sleduje** kvalitu vyšetřování prováděných úřadem OLAF a doporučení, která vydává.

4. Výbor je pro orgány EU partnerem pro dialog. Podává orgánům zprávy o svých činnostech, může na jejich žádost vydávat stanoviska, vypracovává zprávy o záležitostech týkajících se vyšetřování a vyměňuje si s nimi názory na politické úrovni. V důsledku toho poskytuje výbor orgánům EU odborné znalosti založené na vlastních zkušenostech v oblasti dohledu. Poskytuje také záruku, že úřad OLAF jedná v mezích legality a správnosti a že jsou při provádění vyšetřování dodržovány základní hodnoty EU.

⁽²⁾ Článek 15 nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013.

PRÁVNÍ RÁMEC

Článek 19 Hodnotící zpráva

„Do 2. října 2017 předloží Komise Evropskému parlamentu a Radě hodnotící zprávu o používání tohoto nařízení. K této zprávě bude připojeno stanovisko dozorčího výboru a ve zprávě bude uvedeno, zda je nutné toto nařízení změnit.“

5. V této zprávě se na různých místech odkazuje na závěry stanoviska č. 2/2017 „doprovázejícího zprávu Evropské komise o hodnocení uplatňování nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 883/2013“⁽³⁾. Jednalo se o nejdůležitější stanovisko, které výbor v roce 2017 vypracoval. V tomto stanovisku dozorčí výbor posuzoval: i) právní prostředí úřadu OLAF; ii) životní cyklus vyšetřování úřadu OLAF; iii) dodržování základních práv a procesních záruk během vyšetřování prováděných úřadem OLAF; iv) úlohu a fungování dozorčího výboru a v) legislativní návrh na zřízení úřadu EPPO.
6. Ve svém stanovisku dospěl dozorčí výbor k závěru, že by se změnou nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013 měly sjednotit důvody pro všechna vyšetřování prováděná úřadem OLAF, aby se zamezilo roztržičnosti a potížím s výkladem a zvýšila jasnost práva a procesních záruk. Jednotný právní rámec by měl rovněž obsahovat úplný kodex stanovující pravomoci úřadu OLAF. Nařízení bude muset věnovat zvláštní pozornost vyjasnění pravomocí úřadu OLAF, pokud jde o orgány EU, a rozdělení pravomocí mezi úřad OLAF a budoucí Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO).

Podle názoru výboru nezajišťují vnitřní pravidla platná v současné době transparentnost vyšetřování, kterou měl zákonodárce v úmyslu. Množství pokynů může uvádět personál úřadu OLAF a zejména vyšetřovatele v omyl. Této situaci by se mohlo zabránit, pokud by v nařízení byly stanoveny ucelené postupy vyšetřování. To by zahrnovalo méně flexibilní kritéria pro zahájení vyšetřování, aby nebyla ohrožena právní jistota a spravedlivé zacházení s informacemi, které do úřadu OLAF přichází. Existence ucelených postupů vyšetřování by rovněž znamenala zavedení mechanismů k vyvážení možného zneužití diskreční pravomoci nebo nepatřičného vnějšího tlaku na generálního ředitele OLAF. Tím by se rovněž vyvážila rozsáhlá diskreční pravomoc udělená generálnímu řediteli stávajícím nařízením, a to zavedením povinnosti, podle níž by měl generální ředitel pravidelně informovat dozorčí výbor o důvodech případného rozhodnutí nezahájit vyšetřování.

7. Dozorčí výbor shledal, že by hlavní oblasti vyšetřování OLAF (které zahrnují strukturální fondy, zemědělství, vlastní zdroje, cla, vnější pomoc a korupci) měly být lépe uvedeny v nařízení o úřadu OLAF, aby se vyjasnila pravidla a pravomoci úřadu OLAF při vyšetřování v těchto sektorech. Tím by se usnadnila nezávislost při řádném výkonu pravomocí úřadu a poskytl zdravý základ pro spolupráci úřadů OLAF a EPPO.
8. Pokud jde o délku vyšetřování, dospěl dozorčí výbor k tomu, že by nařízení mělo být změněno tak, aby zahrnovalo požadavek, který by generálnímu řediteli úřadu OLAF ukládal přihlížet k zákonem stanoveným omezením v členských státech dotčených vyšetřováním. Alespoň 18 měsíců před uplynutím zákonem stanovené promlčecí lhůty by měl úřad OLAF zaslat orgánům příslušných členských států průběžnou zprávu. Forma a obsah průběžné zprávy by měly být stejné jako v případě závěrečné zprávy a tato zpráva by neměla obsahovat doporučení. Výbor dále podpořil zřízení vyšetřovacích týmů, které by poskytovaly doporučení k návazným soudním krokům, a koordinaci činností úřadu OLAF a všech orgánů zapojených do vyšetřování, včetně budoucího úřadu EPPO.
9. Pokud jde o uzavírání vyšetřování, výbor je toho názoru, že zákonodárce by měl zvážit možnost vytvoření zvláštních pravidel ohledně informací, které má úřad OLAF zasílat výboru. Aby mohl výbor pomáhat generálnímu řediteli s výkonem jeho povinností v této oblasti, bylo by zapotřebí, aby od úřadu OLAF obdržel alespoň zprávu z vyšetřování zaslouhou soudnímu orgánu členského státu a odpověď tohoto orgánu určenou úřadu OLAF.

Vzhledem ke svému silnému mandátu od všech tří orgánů dozorčí výbor uvedl, že by rád hrál významnou roli také při navazování vazeb mezi úřadem OLAF a jeho partnery, zejména úřadem EPPO.

⁽³⁾ Viz webové stránky dozorčího výboru úřadu OLAF: http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/sites/default/files/opinion_2_2017.pdf

DOHLED NAD ZDROJI ÚŘADU OLAF

Čl. 6 odst. 2 rozhodnutí Komise 1999/352/ES ze dne 28. dubna 1999 o zřízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům, ve znění rozhodnutí 2013/478/EU ze dne 27. září 2013:

„2. Po konzultaci s kontrolním výborem generální ředitel zašle generálnímu řediteli pro rozpočet předběžný návrh rozpočtu, který má být zapsán do přílohy k oddílu Komise v souhrnném rozpočtu Evropské unie týkající se úřadu.“

Čl. 15 odst. 1 třetí pododstavec nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013:

„Dozorčí výbor podává generálnímu řediteli stanoviska a ve vhodných případech i doporučení, pokud jde mimo jiné o zdroje potřebné k výkonu vyšetřovací funkce úřadu [...]“

10. Dozorčí výbor přezkoumal předběžný návrh rozpočtu úřadu OLAF na rok 2018, a to se zvláštním zaměřením na dvě položky: i) systém OCM (OLAF content management system), tj. databázi úřadu OLAF obsahující údaje o případech, která byla zřízena za účelem nahrazení starého systému CMS pro řízení případů, a ii) lidské zdroje úřadu OLAF. Výbor vložil vysoká očekávání do personální strategie pro období 2017–2019, kterou měl úřad OLAF přijmout během roku 2018 s přihlédnutím k doporučením výboru, která byla předložena generálnímu řediteli OLAF ve stanovisku č. 1/2017 „Předběžný návrh rozpočtu úřadu OLAF na rok 2018“.
11. Výbor podpořil předběžný návrh rozpočtu úřadu OLAF na rok 2018 ve stanovisku dozorčího výboru č. 1/2017, zejména požadavek úřadu OLAF na pět dalších pozic administrátorů, které by měly být přiděleny vyšetřovací funkci úřadu OLAF za účelem posílení jeho hlavního poslání.
12. Výbor dospěl zejména k závěru, že databázový systém OCM je důležitý vzhledem k objemu rozpočtu souvisejícího s jeho realizací a vzhledem k dopadu systému na vyšetřovací funkci úřadu OLAF. Výbor proto doporučil, aby generální ředitel úřadu OLAF požádal útvar interního auditu (IAS) Evropské komise o „provedení posouzení OCM po skončení provádění, které by kromě jiných prvků mělo zahrnovat zkušenosti uživatelů.“ Úřad OLAF v říjnu 2017 odpověděl, že „pečlivě zváží potřebu předložení tohoto požadavku na posouzení po skončení provádění útvaru interního auditu“. Úřad OLAF dále v únoru 2018 uvedl, že bude co nejdříve proveden audit postupů řízení projektů IT v úřadu OLAF (včetně OCM).
13. Pokud jde o personální strategii úřadu OLAF pro období 2017–2019, výbor ve svém stanovisku č. 1/2017 vydal pět doporučení určených generálnímu řediteli úřadu OLAF ohledně zlepšování řízení lidských zdrojů úřadu, zejména prostřednictvím snížení fluktuace zaměstnanců, udržení zaměstnanců a nábor a školení vyšetřovatelů. Úřad OLAF na některá tato doporučení částečně odpověděl.
14. Výbor doporučil, aby úřad OLAF věnoval zvláštní pozornost „podrobnému plánování pracovní síly, které hodnotí počet zaměstnanců přijímaných v každém roce trvání personální strategie pro období 2017–2019. Úřad OLAF dne 6. října 2017 odpověděl, že při tvorbě personální strategie pro období 2017–2019 bude věnovat zvláštní pozornost tématům, na která poukazovala doporučení výboru. Výboru však doposud nebyla zpřístupněna žádná personální strategie pro období 2017–2019. Úřad OLAF považuje toto doporučení za trvající a v únoru 2018 dále doplnil, že dokument bude připraven v první polovině roku 2018.
15. Ve svém stanovisku 1/2017 výbor doporučil, aby úřad OLAF věnoval zvláštní pozornost těmto bodům: i) opatření, která by mohla být přijata za účelem zkrácení průměrné doby přijetí do zaměstnání; ii) identifikace možných opatření pro udržení zaměstnanců na základě informací shromážděných během procesu výstupního pohovoru; iii) podrobné posouzení potřeb v oblasti školení; a iv) měření a referenční srovnávání klíčových statistických údajů o školení. Úřad OLAF dne 6. října 2017 odpověděl, že při tvorbě své personální strategie pro období 2017–2019 bude věnovat zvláštní pozornost tématům, na která poukazovala doporučení výboru, a v únoru 2018 podal další zprávu⁽⁴⁾ ohledně výše uvedených doporučení.

⁽⁴⁾ Zpráva úřadu OLAF „Zpráva úřadu OLAF za rok 2017 o provádění doporučení dozorčího výboru“ – Ares(2018)781022.

16. Úřad OLAF informoval výbor o celé řadě záležitostí v personální oblasti. Za prvé úřad OLAF na konci roku 2018 vypracuje návrh zprávy, která má identifikovat oblasti zlepšení za účelem zkrácení doby náboru. Provádění doporučení výboru považuje za činnost, která stále probíhá. Za druhé úřad OLAF zdůraznil, že za řízení školicích kursů pro celou Komisi odpovídá generální ředitelství pro lidské zdroje a bezpečnost (GR HR). V důsledku toho nemají jednotlivá GR k dispozici náklady na školení. Za třetí úřad OLAF informoval o existenci školicích programů pro nově jmenované vyšetřovatele a pro hlavní vyšetřovatele a poskytl informace o existenci interních školení a obecných školení pro zaměstnance Komise.
17. Výbor je toho názoru, že by zdroje úřadu OLAF měly být soustředěny na jeho hlavní činnost, kterou je vyšetřování protiprávních činností, závažných nesrovnalostí, podvodů, porušování služebních povinností a dalších záležitostí poškozujících zájmy EU. Výbor se domnívá, že podpora vyšetřování je součástí hlavní činnosti úřadu OLAF a že existence interních lidských zdrojů a finančních možností nezávislých na Komisi přispívá k nezávislosti úřadu OLAF. To má zvláštní význam pro nábor, školení a kapacitu reagovat na nové a složité typy podvodů.
18. Výbor vyjádřil ve svém stanovisku č. 1/2017 názor, že převádění pracovních míst z úřadu OLAF do úřadu EPPO by mělo být důkladně zváženo a řízeno tak, aby byla chráněna schopnost úřadu OLAF plnit trvalý mandát, zejména jeho vyšetřovací kapacita. Pokud budou pod úřad EPPO převedena další pracovní místa, může to vyžadovat snížení politických kapacit úřadu OLAF, aby se zachovaly kapacity ředitelství odpovědných za vyšetřování.
19. Výbor dále uvedl, že po přijetí konečného návrhu na zřízení úřadu EPPO může zvážit předložení zprávy, jak stanoví čl. 15 odst. 9 nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013, pokud jde o dopad, který má zřízení úřadu EPPO na vyšetřovací kapacity úřadu OLAF.
20. Kromě svého stanoviska č. 1/2017 k *Předběžnému návrhu rozpočtu úřadu OLAF pro rok 2018* výbor analyzoval informace poskytnuté úřadem OLAF ohledně provádění rozpočtu pro rok 2017. Výbor je toho názoru, že by úspěšná opatření neměla negativně ovlivnit kapacitu úřadu vést účinná vyšetřování.
21. Výbor dále poznamenal, že úřad OLAF má nízkou úroveň plnění rozpočtu a že i nadále vykazoval vysokou míru fluktuace a nebyl schopen přijmout dostatek zaměstnanců na obsazení všech volných pracovních míst. Výbor uvedl, že rozpočet na služební cesty nerozlišuje mezi výdaji na vyšetřování a výdaji na jiné účely. Výbor je toho názoru, že účinná vyšetřování, která zahrnují forenzní, právní a logistickou podporu, mohou vyžadovat vyšší rozpočet na služební cesty. Výbor provede ve spolupráci s úřadem OLAF analýzu této záležitosti, aby shromáždil další poznatky a zajistil, že jsou vyšetřovatelům k dispozici všechny potřebné zdroje.
22. Výbor se domnívá, že pravomoc generálního ředitele OLAF volně rozhodovat o převodech prostředků z nevyčerpaných rozpočtových položek do rozpočtových položek, kde je zapotřebí více prostředků, představuje účinný nástroj. Tato pravomoc by však měla být přednostně využita k posílení klíčových úkolů úřadu, a to zejména úkolů ředitelství odpovědných za vyšetřování.
23. Výbor znovu připomíná své předchozí doporučení vyslovené v jeho stanovisku č. 1/2017, že by útvar vnitřního auditu (IAS) měl provést audit problémů zjištěných při zavádění databáze OCM, včetně nákladů. Dne 24. ledna 2018 si zpravodaj výboru odpovědný za sledování zdrojů úřadu OLAF vyžádal úplnou zprávu o rozpoisu nákladů na projekt OCM od jeho zahájení. Úřad OLAF tyto informace výboru dosud neposkytl.

PŘÍSTUP K INFORMACÍM PRO ÚČELY DOHLEDU

Čl. 15 odst. 1 nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013:

„Dozorčí výbor pravidelně dohlíží na to, jak úřad plní svou vyšetřovací funkci [...]“

Článek 4 rozhodnutí Komise ze dne o zřízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům: 28. dubna 1999

„[...] [Kontrolní] výbor vykonává pravidelnou kontrolu toho, jak úřad plní svou vyšetřovací funkci.“

Společné stanovisko právních služeb Evropského parlamentu, Rady a Komise ze dne 5. září 2016

Společné stanovisko zdůrazňuje, že nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013 zmocňuje dozorčí výbor k přijímání informací od generálního ředitele úřadu OLAF, pokud jde o:

- případy, kdy byly předány informace vnitrostátním soudním orgánům, a to i tehdy, když úřad OLAF neprovádí žádné vyšetřování,
- dodatečné informace související se všemi případy, včetně probíhajících vyšetřování, a to nejen informace o uzavřených případech,
- s ohledem na oznamovací povinnosti generálního ředitele úřadu OLAF ukládá nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013 úřadu OLAF povinnost aktivně informovat. V této souvislosti by udělení čistě pasivního elektronického přístupu do databáze úřadu OLAF nepostačovalo k plnění povinností generálního ředitele úřadu OLAF, které jsou stanoveny v nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013.

24. Ve svých předchozích výročních zprávách výbor zdůraznil, že jeho omezený přístup k údajům úřadu OLAF týkajícím se případů je naléhavý problém. Situace se začala zlepšovat pod vedením předchozího generálního ředitele a v druhé polovině roku 2017 po jmenování nového úřadujícího generálního ředitele se proces urychlil.

V této souvislosti se výbor během prvních 9 měsíců období, za které se podává zpráva, střetával s problémy ohledně přístupu k údajům o vyšetřováních a do databáze případů OCM úřadu OLAF. Situace se následně zlepšila.

25. Na základě svých vlastních zkušeností s databází OCM v rámci analýzy případů, kdy měl dozorčí výbor přístup „pozorovatele“, došel dozorčí výbor k závěru, že v současném stavu databáze úřadu OLAF nejsou poskytované údaje přizpůsobeny potřebám dohledu. Kromě toho se zdá, že databáze OCM není přizpůsobena ani vlastním potřebám úřadu OLAF v oblasti vyšetřování.

Výbor byl informován o diskuzích probíhajících v úřadu OLAF, pokud jde o způsob, jak přizpůsobit systém OCM, aby vyhovoval potřebám úřadu OLAF, a vývoj událostí pečlivě sleduje. Výbor je touto záležitostí vážně znepokojen a bude s úřadem OLAF úzce spolupracovat, aby našel řešení.

26. Výbor považuje za překvapivé, že systém OCM byl jako významný projekt ICT pro vyšetřovací funkci úřadu OLAF realizován bez přihlédnutí k potřebám jeho dozorčího subjektu. Byly dokonce odstraněny i funkce, které měl výbor k dispozici v předchozí databázi CMS. Za těchto okolností pracuje výbor s údaji, které mu úřad OLAF poskytuje nebo zpřístupňuje prostřednictvím OCM. Výbor nemůže sám získávat statistické údaje ani výkazy, dokud nebude zapracován doplněk, modul či funkce, který mu umožní používat provozní údaje pro účely dohledu.

27. Databáze OCM nemá žádnou funkci, která by byla přizpůsobena potřebám výboru, pokud jde o sledování případů a systematických prvků v provozních údajích úřadu OLAF. Výbor je znepokojen tím, že současný systém neumožňuje úřadu OLAF uspokojivým způsobem migrovat dokumenty k případům ze staré databáze CMS do OCM. Tato situace měla závažný nepříznivý dopad na dohled ze strany výboru nad prováděním vyšetřovací funkce úřadu OLAF, včetně vývoje v oblasti základních práv a procesních záruk.

28. Výboru byl poskytnut přístup do 64 spisů úřadu OLAF, které zahrnovaly: i) 60 případů, v nichž generální ředitel přijal rozhodnutí vyšetřování nezačít, a v důsledku toho případ zamítnout, a ii) čtyři případy, v nichž bylo vyšetřování prováděno a bylo ukončeno vydáním závěrečné zprávy z vyšetřování. Výbor tyto případy analyzoval a své závěry zveřejní v blízké budoucnosti. Některé výsledky této analýzy byly rovněž použity v jeho stanovisku č. 2/2017 připojeném k hodnotící zprávě Komise o uplatňování nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013 o úřadu OLAF a v dalších činnostech dohledu.
29. Výbor poznamenal, že obsah a kvalita zpráv předložených v roce 2017 úřadem OLAF o případech, které trvají déle než 12 měsíců, neobsahovaly žádné informace vhodné pro účinné sledování délky vyšetřování. I přes prodlužování délky vyšetřování (z 12 na 18, 24, 30 či více měsíců) většina zpráv zejména neobsahovala podstatné informace vysvětlující důvody délky vyšetřování a nápravná opatření pro jejich urychlení. Podrobnou zprávu o tomto tématu lze najít v kapitole této zprávy věnované sledování délky vyšetřování úřadem OLAF.

POSÍLENÍ NEZÁVISLOSTI ÚŘADU OLAF

Čl. 15 odst. 1 nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013:

„Dozorčí výbor pravidelně dohlíží na to, jak úřad plní svou vyšetřovací funkci, přičemž jeho cílem je posilovat nezávislost úřadu při řádném výkonu pravomocí, které mu jsou svěřeny tímto nařízením.“

Čl. 15 odst. 9 nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013:

„Dozorčí výbor vydává ročně nejméně jednu zprávu o své činnosti, jejímž předmětem je především posouzení nezávislosti úřadu, uplatňování procesních záruk a délka vyšetřování. Tyto zprávy se zasílají rovněž Evropskému parlamentu, Radě, Komisi a Účetnímu dvoru.“

Čl. 17 odst. 3 nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013:

„Generální ředitel úřadu nesmí při plnění svých úkolů týkajících se zahájení a provádění vnějších a vnitřních vyšetřování nebo vypracování zpráv z těchto vyšetřování vyžadovat ani přijímat pokyny od žádné vlády ani orgánu, instituce nebo jiného subjektu. Pokud se generální ředitel úřadu domnívá, že opatření přijaté Komisí ohrožuje jeho nezávislost, okamžitě o tom informuje dozorčí výbor a rozhodne o tom, zda proti Komisi podá žalobu k Soudnímu dvoru.“

Čl. 17 odst. 9 nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013:

„Před uložením jakékoli disciplinární sankce vůči generálnímu řediteli konzultuje Komise dozorčí výbor.“

30. Ve výroční zprávě za rok 2016 dozorčí výbor konstatoval, že dne 2. března 2016 Evropská komise částečně zbavila generálního ředitele úřadu OLAF imunity vůči pravomoci soudů, a to v reakci na žádost belgických soudních orgánů. Oznámením ze dne 14. března 2016 informoval generální ředitel úřadu OLAF dozorčí výbor na základě čl. 17 odst. 3 nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013 o tom, že rozhodnutí Komise ze dne 2. března považuje za opatření, které ohrožuje nezávislost generálního ředitele.
31. Navzdory žádostem předloženým Komisi i generálnímu řediteli úřadu OLAF nebyly výboru poskytnuty podstatné informace ani kopie rozhodnutí Komise a použitého postupu. Kromě toho je hlavní žaloba, kterou generální ředitel úřadu OLAF předložil tribunálu a ve které se požaduje zrušení rozhodnutí Komise, tímto soudem stále projednávána. Výbor proto ani nadále nemůže zaujmout konečné stanovisko. V Belgii stále probíhá projednávání trestní věci rozhodované na vnitrostátní úrovni a vzhledem k tomu, že o tom výbor neobdržel žádné informace, nelze se k tomu blíže vyjádřit.
32. V říjnu 2017 odstoupil generální ředitel úřadu OLAF Giovanni Kessler před skončením svého sedmiletého mandátu, aby nastoupil na pozici generálního ředitele italského Úřadu pro cla a monopoly, kam byl vyslán Evropskou komisí. V důsledku toho bylo zahájeno řízení směřující k jmenování nového generálního ředitele úřadu OLAF. Výbor sdělil Komisi, že by měla být přijata opatření, jež zajistí, aby nemohlo dojít k žádnému střetu zájmů, který by mohl ohrozit nezávislost úřadu OLAF při vyšetřování.

VÝBĚROVÉ ŘÍZENÍ NA JMENOVÁNÍ NOVÉHO GENERÁLNÍHO ŘEDITELE ÚŘADU OLAF

Čl. 17 odst. 2 nařízení o úřadu OLAF

„Poté, co dozorčí výbor vydá příznivé stanovisko k výběrovému řízení provedenému Komisí, sestaví Komise seznam uchazečů s vhodnou kvalifikací.“

33. Dne 25. dubna 2017 zaslala Evropská komise Radě, Evropskému parlamentu a dozorčímu výboru ke konzultaci návrh oznámení výběrového řízení na volné pracovní místo generálního ředitele úřadu OLAF. Evropská komise dále vyzvala dozorčí výbor, aby určil zástupce, který se jako pozorovatel zúčastní pohovorů na různých úrovních výběrového řízení.
34. Ve svém dopisu ze dne 12. května 2017 přivítal dozorčí výbor závazek Komise přijmout generálního ředitele úřadu OLAF jako dočasného zaměstnance na sedmileté funkční období a nikoli jako stálého úředníka Komise. Výbor připomněl, že by měla být zdůrazněna politická neutralita generálního ředitele úřadu OLAF, a to uvedením, že toto pracovní místo je neslučitelné s jakoukoli účastí na jakýchkoli politických činnostech po dobu mandátu. Pokud jde o podmínky zaměstnání, měl výbor za to, že hodnocení „devítiměsíční zkušební lhůty“ generálního ředitele úřadu OLAF se přímo dotýká otázky jeho nezávislosti, v důsledku čehož se příspěvek výboru ohledně výkonu generálního ředitele při provádění vyšetřovací funkce úřadu OLAF stává nepostradatelným.
35. Dne 28. června 2017 byla pozice generálního ředitele úřadu OLAF inzerována v oznámení výběrového řízení na volné pracovní místo COM/2017/10373. Oznámení bylo zveřejněno v Úředním věstníku Evropské unie (Úř. věst. C 204) s lhůtou pro podání přihlášek do 27. července 2017, která byla následně prodloužena do 15. září 2017. Pracovní místo bylo inzerováno jako pozice generálního ředitele, který bude dočasným zaměstnancem.
36. Dozorčí výbor jako svého zástupce ve výběrovém řízení pořádaném Komisí jmenoval pana Muldera. Pan Mulder řízení úzce sledoval a účastnil se jako pozorovatel předběžného výběru a zasedání Poradního výboru pro jmenování. Pravidelně projednával dosažený pokrok v rámci dozorčího výboru a sdílel všechny získané podklady, aby si členové výboru mohli postupně utvořit názor na legalitu a správnost použitého postupu.
37. Po výměně několika dopisů mezi generálním tajemníkem Komise a komisařem Güntherem Oettingerem výbor dne 5. března 2018 komisaři Oettingerovi sdělil, že proti postupu Komise nemá žádné námitky. Dozorčí výbor může později zvážit vydání zprávy, jak v budoucnosti řízení zlepšit.

DOHLED NA VÝVOJ V OBLASTI UPLATŇOVÁNÍ PROCESNÍCH ZÁRUK PŘI VYŠETŘOVÁNÍCH ÚŘADU OLAF

Čl. 15 odst. 1 druhý pododstavec nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013:

„Dozorčí výbor zejména dohlídí na vývoj v oblasti uplatňování procesních záruk a délky vyšetřování (...).“

Čl. 17 odst. 7 nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013:

„Generální ředitel zavede vnitřní poradní a kontrolní postup, včetně kontroly souladu s právem, který se bude mimo jiné týkat dodržování procesních záruk a základních práv dotčených osob (...).“

Kontrola a přezkum souladu s právem

38. Ve svém stanovisku č. 2/2017 dozorčí výbor analyzoval kontrolu a přezkum souladu s právem prováděné při vyšetřovacích činnostech úřadu OLAF se zaměřením na dodržování procesních záruk a základních práv. V předchozích stanoviscích⁽⁵⁾ výbor doporučil, aby úřad OLAF zlepšil osvědčené postupy hodnotitelů při provádění kontroly dodržování procesních záruk a přiměřenosti délky vyšetřování. Výbor dále doporučil, aby generální ředitel úřadu OLAF přijal plán obsahující zvláštní opatření pro účinné posílení vnitřního kontrolního a poradního mechanismu, jak je stanoveno v nařízení. Výbor má v úmyslu zahájit dialog s cílem vytvořit za tímto účelem stálou strukturu v úřadu OLAF.

⁽⁵⁾ Stanovisko dozorčího výboru č. 2/2015 „Kontrola a přezkum souladu s právem v úřadu OLAF“.

Postup podávání stížností na vyšetřování úřadu OLAF

39. Výbor ve svých předchozích složeních se již k této otázce obsáhle vyjadřoval v dřívějších stanoviscích. Výbor doporučil, aby generální ředitel úřadu OLAF zavedl účinný vnitřní postup pro řešení jednotlivých stížností. Výbor také požádal, aby mu generální ředitel pravidelně podával zprávu o jednotlivých stížnostech, které úřad OLAF obdržel, a o tom, jak byly následně vyřízeny⁽⁶⁾. Je nezbytné, aby byla vyšetřování prováděna správným způsobem. Postup podávání stížností byl zveřejněn na webových stránkách úřadu OLAF, avšak doposud nebylo výboru poskytnuto žádné formální rozhodnutí generálního ředitele úřadu OLAF, kterým by byl tento postup přijat.
40. Generální ředitel úřadu OLAF přijal opatření k zajištění, aby byly výboru zasílány zprávy o jednotlivých stížnostech. Výbor však není automaticky informován o všech stížnostech registrovaných úřadem OLAF nebo o stížnostech podaných jiným orgánům na úřad OLAF. Nejsou dány k dispozici případy, které k těmto stížnostem vedly, a vysvětlení uvedená ve zprávě mají obecnou povahu. Úřad OLAF výboru nezpřístupňuje původní stížnosti a své odpovědi na ně. Výbor proto není schopen zajistit, že jsou chráněna základní práva osob dotčených vyšetřováním a uplatňovány procesní záruky.

Výbor má v úmyslu prostřednictvím stálého dialogu s úřadem OLAF vytvořit systém, který z účinnějšího dohledu učiní normu.

Základní práva a procesní záruky**Nařízení o úřadu OLAF****Čl. 15 odst. 1 druhý pododstavec**

„[...] Dozorčí výbor zejména dohlíží na vývoj v oblasti uplatňování procesních záruk a délky vyšetřování na základě informací, které mu podává generální ředitel v souladu s čl. 7 odst. 8.“

Čl. 7 odst. 8

„8. Nelze-li vyšetřování skončit do 12 měsíců od zahájení, podává generální ředitel po uplynutí této lhůty 12 měsíců a poté každých šest měsíců dozorčímu výboru zprávu obsahující důvody a nápravná opatření navrhována s cílem vyšetřování urychlit.“

Článek 9 Procesní záruky (vzhledem k délce zde není reprodukován)

41. Výbor věnoval této oblasti zvláštní pozornost vzhledem k jeho dohledové úloze podle čl. 15 odst. 1 a čl. 7 odst. 8 a 9 nařízení o úřadu OLAF. V novém nařízení o úřadu OLAF došlo ke zlepšení a vyjasnění pravidel upravujících práva a povinnosti osob vyšetřovaných úřadem OLAF. Úřad OLAF však nezavedl účinné kontroly a dohledové mechanismy, jak se uvádí ve stanovisku dozorčího výboru č. 2/2017⁽⁷⁾. Výbor se domnívá, že kontrolní a dohledové mechanismy jsou mimořádně důležité, a bude této otázce věnovat zvláštní pozornost.
42. Výbor se zaměřil na: i) základní práva a zásady, které mohou ovlivnit nezávislé a nestranné provádění vyšetřování, a ii) základní práva a zásady, ke kterým existuje ustálená judikatura týkající se úřadu OLAF a rozhodnutí veřejného ochránce práv. Tato práva zahrnují právo na obhajobu, právo na přístup k dokumentům, důvěrnost vyšetřování, právo dotčené osoby být informována o vyšetřování, právo zúčastněné strany vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se jí týkají, právo na přístup k vyšetřovacím spisům a/nebo závěrečné zprávě a právo na ochranu osobních údajů.
43. Výbor tuto záležitost posoudil za použití různých zdrojů informací: i) jednotlivých stížností týkajících se možných porušení základních práv, které úřad OLAF obdržel; ii) informací zasílaných výboru úřadem OLAF formou závěrečných zpráv z vyšetřování, která úřad OLAF ukončil; iii) informací zasílaných úřadem OLAF na základě čl. 7 odst. 8 nařízení o úřadu OLAF a iv) informací z analýzy zamítnutých případů.

⁽⁶⁾ Stanovisko dozorčího výboru č. 2/2013 „Zavedení vnitřního postupu pro podávání stížností v rámci úřadu OLAF“ a zprávy o činnosti dozorčího výboru v letech 2014 až 2016.

⁽⁷⁾ Viz kapitola II stanoviska dozorčího výboru č. 2/2017, zejména body 11 a 24.

i) *Jednotlivé stížnosti týkající se možných porušení základních práv, které úřad OLAF obdržel*

44. Úřad OLAF zpřístupnil výboru stručná oznámení, v nichž byla uvedena údajná porušení práv v průběhu vyšetřování úřadem OLAF společně se stručnou reakcí úřadu OLAF, ve které se uvádí, že je stížnost neopodstatněná⁽⁸⁾. V některých případech úřad OLAF rovněž uvedl, že u Evropského soudního dvoru stále probíhají řízení, pokud jde o některá tato údajná porušení základních práv. Stížnosti ani odpovědi úřadu OLAF stěžovatelům nebyly výboru zpřístupněny. Výboru rovněž nebyly zpřístupněny podklady v rámci postupu podávání stížností, na základě nichž úřad OLAF dospěl ke svému postoji, přestože by to bylo nezbytné k tomu, aby byl výbor schopen plnit své poslání.
45. Základní práva a procesní záruky, které podle stížností úřad OLAF údajně porušil, se týkaly široké škály různých práv; výbor byl rovněž obeznámen s veřejně dostupnými rozhodnutími veřejného ochránce práv v této věci, která uváděla podrobnější informace o údajných porušeních základních práv a procesních záruk než materiály obsažené ve výše zmíněných oznámeních úřadu OLAF.
46. Informace, které úřad OLAF poskytl výboru, nepostačovaly k provedení analýzy způsobu, jakým úřad provádí svou vyšetřovací funkci, a k realizaci důsledné studie zabývající se vývojem v oblasti základních práv. K tomu by výbor potřeboval obdržet alespoň úplné znění stížností a úplnou odpověď úřadu OLAF. Výbor má v úmyslu doporučit, aby úřad OLAF vytvořil strukturu, jejímž prostřednictvím by byly výboru zpřístupňovány pravidelné zprávy o všech existujících stížnostech známých úřadu OLAF, čímž by výbor mohl získat lepší náhled na situaci.

ii) *Informace zasílané výboru úřadem OLAF na základě čl. 7 odst. 8 nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013*

47. Výbor analyzoval dodržování základního práva na řádnou správu ze strany úřadu OLAF, a to v souvislosti s vyšetřováními, která nebylo možné uzavřít do 12 měsíců od zahájení. Právo osob na řádnou správu (tj. přiměřenou dobu vyšetřování), které by mohlo rovněž zabraňovat problémům s promlčením, je zaručeno článkem 41 Listiny základních práv EU. Výbor si je vědom toho, že dlouhá doba vyšetřování, která je nepřiměřená okolnostem a složitosti daného případu, může mít závažné negativní důsledky na práva dotčených osob na obhajobu i na opatření navazující na vyšetřování.
48. Výbor přezkoumal 417 zpráv z vyšetřování, která trvala déle než 12, 18, 24 a 30 a až 66 měsíců. Tyto zprávy zaslal generální ředitel do prosince 2017. Neobsahovaly však podstatné informace, jež by výboru umožnily plnit jeho poslání. Obsah zpráv předkládaných výboru úřadem OLAF vyžaduje radikální změny, které budou opět předmětem dialogu mezi výborem a úřadem OLAF s ohledem na zjištění výboru uvedená ve stanovisku č. 2/2014. Další analýza k tomuto tématu bude předložena dále v této zprávě v kapitole věnované dohledu nad délkou vyšetřování.

iii) *Informace zpřístupněné výboru úřadem OLAF formou závěrečných zpráv z vyšetřování, která úřad OLAF ukončil*

49. Závěrečné zprávy z vyšetřování úřadem OLAF obsahovaly podstatné informace o dodržování základních práv a procesních záruk, s přihlédnutím k tomu, že v těchto zprávách úřad OLAF uvádí přehled svých vyšetřovacích činností vyšetřování a hlavních dokumentů z předběžného vyšetřování, z nichž vychází finanční, správní, disciplinární nebo soudní řízení.

Během období, za něž se podává zpráva, výbor získal z tohoto zdroje informací omezené údaje⁽⁹⁾. Důvodem je to, že mohl přezkoumat závěrečné zprávy jen ze čtyř ukončených vyšetřování, která úřad OLAF provedl, jež byly postoupeny vnitrostátním soudním orgánům.

iv) *Informace z analýzy zamítnutých případů*

50. Jedná se o případy, kdy se úřad OLAF po posouzení obdržených informací rozhodl neprovádět vyšetřování. Nejde o vyšetřování, ale o odložení informací, kdy bylo hodnocení nebo posouzení *prima facie* provedeno jinými osobami než vyšetřovateli.

⁽⁸⁾ Oznámení, která generální ředitel úřadu OLAF zaslal dozorcímu výboru ohledně stížností na úřad OLAF týkajících se procesních záruk v souladu s postupem úřadu OLAF pro podávání stížností v letech 2014 až 2017.

⁽⁹⁾ Jednalo se celkově o čtyři závěrečné zprávy z vyšetřování prováděných úřadem OLAF.

51. Během období, za něž se podává zpráva, výbor přezkoumal 60 „stanovisek k rozhodnutí o zahájení řízení“, která vypracovalo oddělení pro výběr a přezkum vyšetřování a v nichž generální ředitel úřadu OLAF přijal rozhodnutí vyšetřování nezahájit. Sledování těchto informací má zásadní význam pro posilování nezávislosti úřadu OLAF v klíčovém okamžiku, kdy jsou zahajována vyšetřování. V blízké budoucnosti bude k této záležitosti předloženo stanovisko ⁽¹⁰⁾.

DOHLED NAD DÉLKOU VYŠETŘOVÁNÍ ÚŘADU OLAF

Čl. 15 odst. 1 druhý pododstavec nařízení o úřadu OLAF

„[...] Dozorčí výbor zejména dohlíží na vývoj v oblasti uplatňování procesních záruk a délky vyšetřování na základě informací, které mu podává generální ředitel v souladu s čl. 7 odst. 8.“

Čl. 7 odst. 5

„Vyšetřování probíhá bez přerušení po dobu, která musí být přiměřená okolnostem a složitosti případu.“

Čl. 7 odst. 8

„Nelze-li vyšetřování skončit do 12 měsíců od zahájení, podává generální ředitel po uplynutí této lhůty 12 měsíců a poté každých šest měsíců dozorčímu výboru zprávu obsahující důvody a nápravná opatření navrhnouta s cílem vyšetřování urychlit.“

Obecné poznámky

52. Délka vyšetřování úřadem OLAF je významným ukazatelem při posuzování účinnosti vyšetřování a dohledu nad dodržováním procesních záruk. Délka vyšetřování úřadem OLAF je rovněž používána pro posouzení: i) otázek promlčení; ii) následných opatření navazujících na vyšetřování úřadu OLAF a iii) skutečné nezávislosti úřadu OLAF při vyšetřování, včetně účinného využívání lidských a finančních zdrojů úřadu ⁽¹¹⁾. Objektívni důvody délky vyšetřování mohou mít rovněž dopad na priority úřadu OLAF v oblasti politiky vyšetřování.
53. I když roční plán řízení úřadu OLAF stanovuje jen obecný cíl pro průměrnou délku vyšetřování (např. v roce 2017 bylo cílem nepřesáhnout 20 měsíců ⁽¹²⁾), hraje úlohu jako statistický nástroj. Výbor konstatuje, že v rámci vyšetřovacího postupu úřadu OLAF neexistuje žádný systém, který by vyžadoval formální prodloužení vyšetřování po jeho zahájení. V důsledku toho je každé vyšetřování otevřeno po neomezenou dobu. Jediným mechanismem, který se podobá kontrolního systému, je povinnost generálního ředitele úřadu OLAF podávat zprávy dozorčímu výboru na konci období 12 měsíců a poté každých 6 měsíců ⁽¹³⁾.
54. Podle názoru výboru se pojmem „délka vyšetřování“ nemůže rozumět jen statistická délka vyšetřování, tj. jen počet měsíců, po které trvá. Tento statistický přístup však v současném systému podávání zpráv úřadem OLAF výboru převládá. Nařízení o úřadu OLAF vyžaduje, aby vyšetřování probíhalo „bez přerušení po dobu, která musí být přiměřená okolnostem a složitosti případu“. S cílem zajistit, aby byla délka přiměřená složitosti případu a aby bylo vyšetřování prováděno bez přerušení, musí mít vyšetřovatelé a jejich vedení pod pevnou kontrolou celý životní cyklus vyšetřování od jeho zahájení. Zásadní význam pro to, aby výbor mohl pravidelně dohlížet na průběh vyšetřování, má kvalita zpráv úřadu OLAF v různých fázích vyšetřování (včetně „zpráv podávaných po 12 měsících“, „zpráv podávaných po 18 měsících“, „zpráv podávaných po 24 měsících“ a následných předkládaných informací).

⁽¹⁰⁾ Viz „Obecné zásady vyšetřovacích postupů určené zaměstnancům úřadu OLAF“ (kapitola I čl. 1 až 7) přijaté generálním ředitelem úřadu OLAF na základě čl. 17 odst. 8 nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013 o úřadu OLAF.

⁽¹¹⁾ Viz stanoviska dozorčího výboru č. 4/2014 „Kontrola délky vyšetřování vedených Evropským úřadem pro boj proti podvodům“, s. 3 a č. 2/2009 „Zprávy úřadu OLAF z vyšetřování, která probíhají déle než devět měsíců“.

⁽¹²⁾ V plánu řízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) na rok 2017, s. 5, byl jako cíl pro rok 2017 stanoven procentní podíl probíhajících vyšetřování, která trvají déle než 20 měsíců, nižší než 30 %.

⁽¹³⁾ Tento sledovací mechanismus posiluje nezávislost úřadu OLAF při řádném výkonu jeho pravomocí a má jinou povahu než postupy vnitřní kontroly stanovené v čl. 17 odst. 8 nařízení o úřadu OLAF a začleněné do obecných zásad vyšetřovacích postupů určených zaměstnancům úřadu OLAF, které byly přijaty generálním ředitelem (včetně závěrečného přezkumu oddělením pro výběr a přezkum vyšetřování, viz článek 21).

55. Podle názoru výboru by řízení případů úřadu OLAF velmi usnadnilo, pokud by „Obecné zásady vyšetřovacích postupů určené zaměstnancům úřadu OLAF“ stanovovaly povinnost zavést a pravidelně aktualizovat plán vyšetřování pro každé zahájené vyšetřování. Řízení případů úřadu OLAF by mohlo zlepšit nejen kontrolu délky vyšetřování, ale i efektivnost lidských a finančních zdrojů vyčleněných na vyšetřování. Tímto způsobem by se povinné plány vyšetřování staly účinným nástrojem pro řízení a kontrolu probíhajících vyšetřování.

Analyza provedená výborem u 417 zpráv z vyšetřování trvajících déle než 12 měsíců

56. Výbor analyzoval 417 zpráv⁽¹⁴⁾ z vyšetřování prováděných úřadem OLAF, která trvala déle než 12 měsíců (dále „zprávy podávané po 12 měsících“), které zahrnují: „zprávy podávané po 12 měsících“, „zprávy podávané po 18 měsíců“, „zprávy podávané po 24 měsíců“ a zprávy týkající se vyšetřování, která probíhají po delší dobu. Cílem výboru bylo posoudit obsah zpráv podle požadavků čl. 7 odst. 8 nařízení o úřadu OLAF⁽¹⁵⁾ a na základě připomínek výboru vznesených v minulosti, zejména ve stanovisku výboru č. 4/2014 „Kontrola délky vyšetřování vedených Evropským úřadem pro boj proti podvodům“.

57. Výbor zaměřil svou analýzu na posouzení:

- a. počtu případů, kdy ve „zprávě podávané po 12 měsících“ úřad OLAF uvedl důvody, proč nebyla vyšetřování dokončena;
- b. počtu případů, kdy byly ve „zprávě podávané po 12 měsících“ uvedena nápravná opatření s cílem vyšetřování urychlit;
- c. počtu případů, kdy byl průběh v souladu s doporučeními výboru uvedenými v jeho stanovisku č. 4/2014;
- d. počtu případů, kdy nebylo nápravné opatření uvedené úřadem OLAF v souladu s uváděnými důvody, proč nebylo vyšetřování dokončeno.

58. V téměř 25 % obdržených zpráv výbor zjistil, že úřad OLAF neuvedl podstatné důvody, proč nebylo vyšetřování do 12 měsíců dokončeno. V přibližně 75 % zpráv nebyla uvedena nápravná opatření. V 75 % zpráv výbor zjistil, že nápravná opatření pro urychlení vyšetřování neodpovídala důvodům, kterými úřad OLAF odůvodnil, proč nebyla vyšetřování dokončena⁽¹⁶⁾. V 70 % analyzovaných zpráv nebylo od vydání stanoviska výboru č. 4/2014 dosaženo žádného pokroku nebo bylo dosaženo jen velmi omezeného zlepšení a úřad OLAF nadále poskytuje výboru nedostatečné informace o vyšetřování, která trvají déle než 12 měsíců.

⁽¹⁴⁾ Zaslanych úřadem OLAF dozorčímu výboru v roce 2017.

⁽¹⁵⁾ Čl. 7 odst. 8 nařízení o úřadu OLAF zní: „Nelze-li vyšetřování skončit do 12 měsíců od zahájení, podává generální ředitel po uplynutí této lhůty 12 měsíců a poté každých šest měsíců dozorčímu výboru zprávu obsahující důvody a nápravná opatření navrhovaná s cílem vyšetřování urychlit.“

⁽¹⁶⁾ Namísto stanovení nápravných opatření pro urychlení vyšetřování v průběhu jeho životního cyklu byl v některých „zprávách podávaných po 12 měsících“ pouze uveden aktuální stav případu, tj. že vedení byla předložena ke schválení závěrečná zpráva, že se připravuje závěrečná zpráva nebo že provádění vyšetřování pokračuje jako obvykle. Výbor dále identifikoval řadu případů, kdy úřad OLAF uvedl, že *není nutné přijmout nápravná opatření* nebo že *bude přijata závěrečná zpráva z vyšetřování*, nebo kdy zpráva poskytovala jen informace o tom, jaké činnosti by měly být v rámci daného spisu provedeny (včetně překladu, založení, přijetí vyšetřovatele, kontaktování zdroje informací).

59. V důsledku situace popsané v předchozím odstavci neumožňoval obsah těchto zpráv podle názoru výboru provedení kontroly a posouzení důvodů, proč nebyla vyšetřování dokončena, a navržených nápravných opatření k jejich urychlení⁽¹⁷⁾.
60. Dozorčí výbor analyzoval 417 zpráv z vyšetřování, která trvala déle než 12 měsíců. Výbor dále posoudil následné zprávy úřadu OLAF o několika vyšetřováních, která probíhala podstatně déle než jeden rok. Výbor porovnal výchozí „zprávy podávané po 12 měsících“ s následnými zprávami o těchto jednotlivých případech, které výboru předkládal generální ředitel úřadu OLAF každých 6 měsíců poté (případy trvající déle než 12, 18, 24, 30, 36 nebo 42 měsíců a případy trvající až 66 měsíců). Výbor dospěl k závěru, že se kvalita informací poskytovaných úřadem OLAF na základě čl. 7 odst. 8 nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013 u stejného případu v průběhu času nezlepšila a že se někdy nezměnila, přestože se délka vyšetřování úřadu OLAF prodlužuje. Nadměrná délka vyšetřování je důvodem ke znepokojení, neboť ohrožuje základní práva osob dotčených vyšetřováním a zákonem stanovená omezení (tj. riziko promlčení) ohrožují možnosti soudních, správních, disciplinárních a/nebo finančních orgánů přijmout další opatření.
61. Na závěr výbor potvrzuje své předchozí pozorování uvedené ve zprávě o činnosti za rok 2016, zejména to, že nedošlo k žádnému pokroku v postupech úřadu, pokud jde o plnění právních povinností generálního ředitele úřadu OLAF plynoucích z čl. 7 odst. 8 nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013. V důsledku toho nemůže výbor poskytnout ujištění o tom, že vyšetřování probíhají bez přerušení a bez zbytečného prodloužení, s přihlédnutím k okolnostem a složitosti případů.
62. Výbor nebyl informován o existenci jakéhokoli vnitřního systému podávání písemných zpráv, v rámci něhož by vyšetřovatel informoval o vývoji případu, jeho směřování a provedených a plánovaných činnostech, např. s ohledem na podstatu vyšetřování, včetně jednotného přístupu a metodiky zakládající povinnost vypracovat počáteční plán vyšetřování a dále jej aktualizovat⁽¹⁸⁾. Nicméně úřad OLAF tvrdí, že systematicky kontroluje délku vyšetřování pomocí systému statistických zpráv vytvářených interními elektronickými databázemi úřadu (dřívější systém řízení případů CMS a nyníjší systém pro správu obsahu (OCM)), ve kterých se uvádí délka vyšetřování a rozložení pracovní zátěže.
63. Ředitelé A a B úřadu OLAF podepisující zprávy z vyšetřování, která trvají déle než 12 měsíců, informovali zpravodaje dozorčího výboru o tom, že společně s vyšetřovateli úřadu pravidelně provádějí podrobný přezkum pokroku v dotčeném případě a důvodů, proč nebylo vyšetřování dokončeno. Výbor zdůrazňuje, že zprávy z vyšetřování, která trvají déle než 12 měsíců, by měly v možné míře vycházet z vlastních opatření vedení úřadu OLAF a měly by být součástí uceleného postupu vnitřního dohledu. V současnosti jsou však tyto zprávy vytvářeny výlučně pro výbor⁽¹⁹⁾ a jejich obsah je velmi omezen, což znamená, že nepostačují pro účely dohledu ze strany výboru a nejsou ani užitečné pro úřad OLAF, pokud jde o řízení délky vyšetřování.

Závěry

64. Podle názoru výboru jsou odpovídající zprávy z vyšetřování, která trvají déle než 12 měsíců, užitečným a účinným nástrojem pro dohled nad délkou vyšetřování, a to jak ze strany výboru, tak i vedení úřadu OLAF. Kvalitu vyšetřování vedených úřadem OLAF může rovněž zlepšit povinné vypracování plánu vyšetřování a jeho následná aktualizace. Podle názoru výboru by navrhovaná řešení mohla rovněž vést ke zkrácení délky trvání vyšetřování.

⁽¹⁷⁾ Mezi 417 „zprávami podávanými po 12 měsících“, které úřad OLAF zaslal dozorčímu výboru, nalezl výbor sedm zpráv (týkajících se případů, které trvají déle než 24 měsíců), které považuje za zvláště špatné, a pět zpráv, které lze považovat v této souvislosti za lepší, přestože nepostačovaly k tomu, aby mohl výbor posoudit, zda byla délka trvání případu přiměřená okolnostem a jeho složitosti.

⁽¹⁸⁾ Ve čtyřech uzavřených případech, ke kterým byl výboru v roce 2017 poskytnut přístup, byl ve spisu jen ve dvou případech počáteční plánovací dokument, který lze považovat za „plán vyšetřování“ ve smyslu čl. 9 odst. 1 obecných zásad vyšetřovacích postupů určených zaměstnancům úřadu OLAF (tj. předběžné posouzení informací shromážděných v průběhu procesu výběru). V třetím případě existovala zpráva o aktuálním stavu, a to pro informaci nebo pro účely předání případu. Ve čtvrtém případě nebyl žádný takový dokument ve spisu obsažen.

⁽¹⁹⁾ Vysvětlení, která poskytla členovi výboru ředitelství A a B úřadu OLAF během pracovní schůzky konané dne 14. prosince 2017 a která poskytla výboru úřadující generální ředitel úřadu OLAF během schůzky konané dne 23. ledna 2018.

65. Výbor vyzývá úřad OLAF, aby zvýšil účelnost a kvalitu zpráv z vyšetřování, která trvají déle než 12 měsíců. Již ve svém stanovisku č. 4/2014 výbor navrhl vzor, který by sloužil k tomuto účelu a který vychází z právního rámce úřadu OLAF⁽²⁰⁾. Tento formulář byl ve spolupráci s úřadem OLAF dále rozpracován, ale úřad OLAF v jeho zavádění nepokračoval; údaje ve formuláři se týkají následujících položek, které mají zvláštní důležitost: i) podrobná identifikace případu, včetně odhadovaného ekonomického dopadu; ii) podrobný popis případu, včetně data výchozích informací; iii) údajně porušené právní předpisy; iv) možné postihy a záležitosti týkající se promlčecích lhůt; v) operativní činnost, která byla doposud provedena, a její výsledky; vi) operativní činnost, kterou je stále třeba provést, a vii) důvody, proč nebyl případ dokončen, včetně přidělení zdrojů, objemu operativní práce, otázek týkajících se spolupráce a dalších záležitostí. Výbor vyjadřuje svou ochotu spolupracovat s generálním ředitelem úřadu OLAF a s odpovědným vyšším vedením na vývoji systému podávání zpráv, který je pro obě strany uspokojivý.

POSOUZENÍ PRIORIT POLITIKY ÚŘADU OLAF V OBLASTI VYŠETŘOVÁNÍ A OBECNÝCH ZÁSAD VYŠETŘOVÁNÍ

Čl. 17 odst. 5 první pododstavec nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013 stanoví:

„Generální ředitel každoročně v rámci ročního plánu řízení určí priority politiky úřadu v oblasti vyšetřování a před jejich zveřejněním je předá dozorcímu výboru.“

Čl. 5 odst. 1:

„Rozhodnutí generálního ředitele zahájit nebo nezahájit vyšetřování zohledňuje priority politiky v oblasti vyšetřování a roční plán řízení úřadu.“

Čl. 16 odst. 2 Výměna názorů s orgány

„2. Výměna názorů se může týkat:

- a) strategických priorit politiky úřadu v oblasti vyšetřování“.

66. V několika posledních letech uvedl dozorcí výbor při mnoha příležitostech vážné výhrady, a to zejména ve svých stanoviscích č. 1/2014 a č. 3/2015, pokud jde o způsob, jakým byly stanoveny a uplatňovány priority politiky úřadu OLAF v oblasti vyšetřování. Většina závěrů a doporučení výboru je i nadále platná a úřad OLAF je dosud neprovedl.
67. Výbor rovněž vyjádřil své názory na priority politiky úřadu OLAF v oblasti vyšetřování a na jejich provádění při výměně názorů s orgány dne 23. listopadu 2017. Výbor zdůraznil, že priority politiky úřadu OLAF se zaměřovaly zejména na odvětví spadající pod odpovědnost ředitelství B úřadu OLAF (Vyšetřování II), včetně cel, výdajů týkajících se strukturálních fondů EU, zemědělské politiky a fondů pro rozvoj venkova, což je ke škodě jiných odvětví výdajů a příjmů.
68. V návrhu priorit politiky úřadu OLAF v oblasti vyšetřování pro rok 2018 byl zachován přístup, který je velmi podobný přístupu v předchozích letech. Návrh priorit se zaměřuje na následující oblasti:
1. případy, které se týkají projektů dopravních a infrastrukturních sítí, zejména zadávacích řízení na veřejné zakázky;
 2. případy, které se týkají: i) projektů (spolu)financovaných Evropským sociálním fondem, Evropským fondem pro regionální rozvoj, Fondem soudržnosti, Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova a předvstupními fondy, v nichž může být činnost členských států nebo kandidátských zemí nedostatečná; nebo ii) projektů, které mají přeshraniční prvky;
 3. případy uvádějící možná zneužití pravidel původu nebo sazebního zařazení v režimech preferenčního i nepreferenčního obchodu a podvody v souvislosti s oceněním s cílem vyhnout se placení běžných cel, včetně sazebních opatření, která jsou součástí politiky EU na ochranu obchodu;
 4. případy pašování tabáku, alkoholu a padělaných léčiv do EU a nezákonná výroba tabáku;
 5. případy týkající se humanitární a rozvojové pomoci a jiné podpory poskytované migrantům a uprchlíkům.

⁽²⁰⁾ Viz příloha 2 připojená ke stanovisku výboru č. 4/2014 „Kontrola délky vyšetřování vedených Evropským úřadem pro boj proti podvodům“. Vzorový formulář lze snadno přizpůsobit obsahu čl. 7 odst. 8 nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013 o úřadu OLAF.

69. Výbor již vyjádřil svou obavu, že jen 30 % případů vedených úřadem OLAF bylo v souladu s výše uvedenými prioritami politiky v oblasti vyšetřování, a to navzdory tomu, že ředitelství B má nejvyšší počet vyšetřovatelů i největší počet otevřených případů.
70. Výbor byl informován o tom, že nízký procentní podíl otevřených případů splňujících priority politiky v oblasti vyšetřování (30 %) byl dán kvalitou informací, které úřad OLAF obdržel, což omezilo míru, v níž bylo možné prokázat dostatečné podezření. Na plenárním zasedání výboru konaném dne 14. února 2018 úřad OLAF tyto údaje potvrdil a upozornil, že priority byly vzaty v úvahu jen při otevírání případů, kdy byly splněny ostatní požadavky článku 5 nařízení o úřadu OLAF.
71. Kromě toho se zdá, že priority politiky úřadu OLAF v oblasti vyšetřování byly stanoveny s použitím podkladů poskytnutých zúčastněnými stranami, včetně příspěvků sítě prevence a odhalování podvodů zřízené Komisí, zpráv Evropského účetního dvora, rozhodnutí Evropského parlamentu a zpráv Komise o ochraně finančních zájmů.
72. Výbor však upozorňuje na připomínky přednesené ze strany zástupců sítě pro prevenci a odhalování podvodů, kteří zpochybnili přístup úřadu OLAF. Zdá se, že rozhodnutí úřadu OLAF o otevření vyšetřování se v jednotlivých případech řídilo zejména poptávkou.
73. V důsledku toho nespadá do rámce priorit politiky úřadu OLAF přibližně 70 % vyšetřování prováděných úřadem. Výbor požádal úřad OLAF o poskytnutí více informací o vyšetřování, která představují ostatních 70 %, a o důvodech stojících za přijetím těchto rozhodnutí.
74. Výbor dospěl k závěru, že jsou zapotřebí radikálnější změny přístupu úřadu OLAF k prioritám politiky v oblasti vyšetřování, aby se zajistilo, že jsou řádně stanoveny a uplatňovány. Klíčovým problémem je použití kritérií pro stanovení priorit, která realisticky zachycují pravomoci a zdroje úřadu OLAF.
75. Úřad OLAF má kromě toho privilegované podmínky a kapacity, aby byl v této oblasti proaktivní, což plyne zejména z těchto dvou aspektů:
- i) skutečnosti, že generální ředitel má pravomoc zahajovat vyšetřování ze své vlastní iniciativy (čl. 5 odst. 1 a 2 nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013), a
 - ii) okamžitě dostupné podpory orgánů EU a útvarů Komise, zejména generálních ředitelství, při identifikování hlavních rizikových oblastí a výdajových priorit, včetně víceletého finančního rámce.
76. Aby mohl úřad OLAF jednat efektivně proaktivním způsobem, potřebuje mít víc než jen široký přehled o původu podvodů, korupce a nesrovnalostí, které ovlivňují finanční zájmy EU; prospěšné by pro něj zejména bylo, kdyby měl vnitřní orgán specializovaný na identifikaci a analýzu oblastí s nejvyšší mírou rizika a závažným dopadem na prostředky EU.
77. Klíčovými faktory pro správné provádění priorit politiky v oblasti vyšetřování jsou rozpočet a personální zdroje úřadu OLAF; proto by byl v této oblasti rovněž přínosný vstup od obou ředitelství pro vyšetřování (ředitelství A a B).
78. Výbor by rád podpořil dialog s úřadem OLAF o těchto strategických a praktických záležitostech. V této souvislosti se výbor a úřad OLAF dohodly na tom, že ředitelé odpovědní za vyšetřování (tj. ředitelé odpovědní za ředitelství A a B) se budou účastnit plenárních zasedání a předkládat své analýzy v těchto věcech. Jako referenční bod lze použít počet vedených vyšetřování, jak uvádí výroční zprávy o činnosti úřadu OLAF za rok 2015, 2016 a 2017.

DOHLED NA PŘÍPADY, V NICHŽ NEBYLA RESPEKTOVÁNA DOPORUČENÍ ÚŘADU OLAF

Čl. 17 odst. 5 třetí pododstavec nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013:

„Generální ředitel pravidelně informuje dozorčí výbor:

- a) o případech, kdy jeho doporučení nebyla respektována;
- b) o případech, kdy byly předány informace soudním orgánům členských států;“

79. Po uzavření vyšetřování úřadu OLAF by měla být příslušným orgánům členského státu nebo orgánům a institucím EU odpovědným za následná opatření zaslána závěrečná zpráva uvádějící skutečnosti (s příslušnými důkazy a úplným seznamem registrovaných prvků spisu) a případná doporučení vydaná generálním ředitelem úřadu OLAF.
80. Existují čtyři druhy doporučení, která generální ředitel úřadu OLAF vydává po uzavření vyšetřování: i) **správní** (zajištění smluv proti podvodu, grantové dohody, právní a správní praxe); ii) **finanční** (navrácení neoprávněně vyplacených částek); iii) **soudní** (trestní řízení vedené vnitrostátními orgány) a iv) **disciplinární** (disciplinární řízení ze strany orgánů, agentur a institucí EU).
81. Podle čl. 17 odst. 5 nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013 má generální ředitel úřadu OLAF povinnost pravidelně informovat výbor o případech, kdy jeho doporučení nebyla respektována. Generální ředitel splnil svou povinnost informovat výbor o případech, kdy jeho doporučení nebyla respektována. Stalo se tak zasláním oznámení k rukám předsedy výboru dne 4. září 2017. Příloha tohoto oznámení se zabývala odpověďmi, které úřad OLAF obdržel od dotčených orgánů v období od 1. března 2016 do 28. února 2017 v reakci na doporučení vydaná po 1. říjnu 2013. Toto období bezprostředně navazovalo na předchozí období, za něž byla podána zpráva (1. března 2015 až 29. února 2016).
82. Informace o respektování doporučení úřadu OLAF byly poskytnuty ve formě přehledové tabulky, která obsahovala: i) číslo případu OLAF; ii) datum, kdy bylo doporučení vydáno; iii) identifikaci příjemce; iv) stručné shrnutí doporučení; v) datum odpovědi týkající se neprovedení; vi) důvody sdělené dotčeným orgánem a vii) v některých případech poznámky úřadu OLAF poskytující další vysvětlení.
83. Vzhledem k rozsahu informací, které výbor obdržel, nebylo možné, aby provedl podrobnou studii důvodů, které vnitrostátní orgány uvedly jako odůvodnění toho, proč nebyla doporučení úřadu OLAF respektována. Výše uvedené dokumenty však ukazují, že existuje 22 doporučení úřadu OLAF, která nebyla dotčenými orgány v příslušném období respektována.
- Na základě informací o těchto 22 případech dospěl výbor k zjištěním a závěrům uvedeným v následujících odstavcích:
84. Hlavním důvodem nerespektování doporučení úřadu OLAF byla existence odlišných zjištění v následných řízeních vedených vnitrostátními orgány. Existují také případy, kdy dotčenými orgány byly instituce EU.
85. V některých případech byly výslovně uváděny důvody jako „nedostatek důkazů“ nebo „nedostatečné důkazy“ (většina příjemců doporučení úřadu OLAF byla státní zastupitelství a v jednom případě orgán EU).

V několika případech dospěl dotčený vnitrostátní orgán opakovaně k závěru, že „případ nevykazuje přímé zavinění na straně příjemce“; v nejméně dvou dalších případech nebyly vnitrostátní orgány (téhož členského státu) schopny identifikovat osobu osobně odpovědnou za dané přechyby. Některé z těchto důvodů vedou k dalším otázkám ohledně kvality vnitrostátního provádění ustanovení právních předpisů EU o ochraně finančních zájmů EU ⁽²¹⁾. Tato zjištění budou vyžadovat další analýzu ze strany úřadu OLAF i výboru.

86. Úřad OLAF oznámil zpravodaji výboru, že nastaly situace, kdy orgány v členském státě zamítly případy pro nedostatek důkazů způsobený ztrátou nebo zničením dokumentů, které byly původně identifikovány úřadem OLAF, ale nebyly zajištěny, a následně nebyly nalezeny např. během domovní prohlídky prováděné vnitrostátními orgány. To poukazuje rovněž na mezery v uplatňování vnitrostátních procesních pravidel ve spojení s nařízením (EU, Euratom) č. 883/2013, které vyžaduje, aby byly důkazy zajištěny v co nejranější fázi řízení a byla zajištěna jejich přípustnost v dalších fázích nebo následném řízení, včetně trestního řízení. Výbor dospěl k závěru, že jen včasná a úzká spolupráce s vnitrostátními orgány může zabránit ztrátám důkazů z důvodu jejich skutečného zničení nebo jejich nepřipustnosti z formálních procesních důvodů.

⁽²¹⁾ Zejména Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství a její dodatkové protokoly.

87. Další důvody uváděné dotčenými orgány zahrnovaly „neexistenci místní příslušnosti“ nebo „škodu pod hranicí trestného činu“. Vyskytl se jen jediný případ, kdy důvody nerespektování doporučení OLAF nebyly vůbec uvedeny.
88. Výbor si vyžádal dodatečné informace o případech týkajících se projektů prováděných mimo EU, kdy úřad OLAF doporučil orgánu EU získat prostředky EU zpět a/nebo uložit finanční sankce. V některých případech dotčený orgán EU odůvodnil nedodržení doporučení úřadu OLAF tím, že nemá žádný právní základ pro uložení správních sankcí. To vyvolalo otázky ohledně rozsahu, ve kterém byl úřad OLAF odpovídajícím způsobem informován o příslušných právních předpisech EU a mezinárodních právních předpisech. Po analýze dokumentů týkajících se všech dotčených případů výbor dospěl k zjištění, že vzhledem ke i) složitosti vztahů s ostatními mezinárodními partnery a ii) specifickému prostředí oblasti s vysokým rizikem zpronevěry finančních prostředků je důležité, aby úřad OLAF před vydáním doporučení provedl právní analýzu a kontrolu, zda existuje právní možnost uložit sankce a získat prostředky zpět, zejména v případech týkajících se nástrojů pro financování vnější činnosti.
89. Po posouzení všech důvodů uvedených dotčenými orgány dospěl výbor k závěru, že spolupráce s vnitrostátními orgány i s orgány EU je stěžejní a že je nutné, aby probíhala od samotného začátku vyšetřování úřadu OLAF. Spolupráce a součinnost mezi úřadem OLAF a dotčenými orgány je tím nejlepším způsobem, jak zajistit důkazy, zaručit jejich přípustnost a předejít odlišným výkladům vnitrostátního práva a práva EU. Výbor proto podporuje veškeré legislativní změny vnitrostátních právních předpisů i právních předpisů EU (zejména nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013), které by zavedly povinnost spolupráce a součinnosti mezi vnitrostátními orgány, úřadem OLAF a případně i dalšími orgány EU zapojenými do vyšetřování podvodů a nesrovnalostí.
90. Výbor se domnívá, že posouzení dopadu vyšetřování úřadu OLAF analyzováním doporučení, která úřad vydává dotčeným orgánům, a reakcí orgánů je zvlášť důležité, pokud jde o stanovení účinných postupů v rámci úřadu i mimo něj. Výbor opakovaně vyjádřil nespokojenost s odstraněním mechanismu kontroly *ex ante* z nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013 a trvá na svém stanovisku, že k tomu, aby byl schopen plnit své poslání, potřebuje mít k dispozici více informací. Přinejmenším by měly být výboru automaticky zasílány zprávy z vyšetřování, které se zasílají dotčeným orgánům, a odpovědi těchto orgánů, aby výbor mohl provádět průběžnou analýzu a požadovat vysvětlení od dotčených orgánů i od úřadu OLAF. Tímto způsobem budeme schopni přispívat ke zlepšování dopadu vyšetřování úřadu OLAF a pomáhat se zajištěním přípustnosti důkazů.

EVROPSKÝ ÚŘAD PRO BOJ PROTI PODVODŮM A ÚŘAD EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE

91. Dozorčí výbor úřadu OLAF funguje v současném složení od ledna 2017. Od svého jmenování věnuje zvláštní pozornost procesu zřizování Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO), jak stanoví nařízení Rady (EU) 2017/1939 přijaté dne 12. října 2017 po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.
92. Ve svém stanovisku č. 2/2017 ze dne 28. září 2017 připojeném ke zprávě Komise o hodnocení uplatňování nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013 výbor věnoval kapitolu (kapitola VI) dopadu, který by mělo zřízení úřadu EPPO na mandát úřadu OLAF, včetně rozpočtových důsledků. Poté se dne 23. listopadu 2017 výbor zúčastnil každoroční výměny názorů s orgány⁽²²⁾ a zabýval se dvěma hlavními tématy budoucího vztahu mezi úřadem OLAF a úřadem EPPO: i) předávání informací z úřadu OLAF úřadu EPPO a ii) podpora a doplňování, které by musel úřad OLAF na žádost poskytovat úřadu EPPO (články 24 a 101 nařízení o úřadu EPPO).
93. Výbor je připraven poskytnout Komisi a jiným orgánům své názory, vzhledem k dopadu, který může mít uplatňování nařízení o úřadu EPPO nejen na řízení úřadu OLAF, ale i na plnění jeho vyšetřovací funkce a na dohledovou roli dozorčího výboru.

(22) Článek 16 „Výměna názorů s orgány“ nařízení o úřadu OLAF.

94. Ve svém stanovisku č. 2/2017 připojenému ke zprávě Komise o hodnocení uplatňování nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013 o úřadu OLAF výbor identifikoval některé hlavní problémy, kterým bude úřad OLAF čelit jako správní orgán doplňující a podporující činnost úřadu EPPO, zejména v následujících oblastech:

Předávání informací Úřadu evropského veřejného žalobce o jakémkoli trestném jednání, u něhož by mohl vykonat svou pravomoc v souladu s článkem 22 a čl. 25 odst. 2 a 3 nařízení o úřadu EPPO⁽²³⁾.

95. Vzhledem k tomu, že úřad OLAF nesmí zahájit žádné souběžné správní vyšetřování týchž skutečností, na jejichž základě úřad EPPO vede trestní vyšetřování, bude mít pro úřad OLAF zásadní význam, aby uvedl obsah této povinnosti v souladu s pravidly a politikou úřadu OLAF v oblasti zahajování/zamítání a předávání případů.

V této souvislosti budou zapotřebí ustanovení o výměně informací mezi úřady OLAF a EPPO před zahájením a v průběhu vyšetřování, které by mohlo později potenciálně spadat do jejich působnosti. To by vyžadovalo také zvláštní pravidla upravující účinný systém komunikace mezi úřadem OLAF a úřadem EPPO, aby se zaručilo, že nebude docházet k duplikování jejich činnosti a že je plněn mandát uvedený v čl. 101 odst. 2 nařízení o úřadu EPPO. V případě potřeby by měla být přijata ustanovení upravující druh informací, které je úřad OLAF povinen zasílat dozorcímu výboru.

96. Pravidla týkající se zahájení, pozastavení a přerušování správních vyšetřování vyžadují vyjasnění v rámci budoucí reformy nařízení o úřadu OLAF. Tato pravidla by musela zohlednit předávání údajů úřadem OLAF dozorcímu výboru s ohledem na specifickou roli výboru v oblasti posilování nezávislosti úřadu při řádném výkonu jeho pravomocí.

Dozorčí výbor se domnívá, že jeho přispění může pomoci s řešením potíží, které mohou vzniknout mezi úřadem OLAF a nově zřízeným úřadem EPPO při budování jejich vztahu.

Provádění správních vyšetřování na žádost úřadu EPPO

97. Výbor upozornil, že závěrečné zprávy a doporučení zasílané úřadem OLAF soudním orgánům členského státu nebyly respektovány v přibližně 50 % případů. Ze zkušeností získaných výborem při dohledu měly důvody různou povahu a zahrnovaly: i) skutečnosti, které se údajně staly, ale nejsou považovány za trestný čin; ii) skutečnosti, které nejsou podloženy důkazy nebo nejsou podloženy dostatečnými důkazy, a iii) skutečnosti, které byly promlčeny.
98. Tím spíše je třeba zahrnout do reformy nařízení o úřadu OLAF ustanovení o zřízení týmů s účastí odborníků, kteří mají zkušenosti s vnitrostátními kontrolami, pokud jde o shromažďování důkazů a návazné soudní kroky. Úřad OLAF bude muset poskytovat úřadu EPPO vysoce kvalitní pomoc v souladu s vnitrostátními pravidly o přípustnosti důkazů, včetně dodržování základních práv a procesních záruk.
99. Výbor vyjádřil komisaři Güntherovi Oettingerovi svou ochotu podílet se na přípravných schůzkách rozvíjejících budoucí vztah mezi úřadem OLAF a zřízením úřadu EPPO, pokud o to bude požádán.

Poskytování informací, forenzních analýz, odborných znalostí a provozní podpory úřadu EPPO

100. Výbor uvedl, že změna nařízení o úřadu OLAF bude příležitostí k modernizaci vyšetřovacích pravomocí úřadu OLAF, aby plně fungoval s ohledem na potřeby úřadu EPPO. To by bylo zejména důležité pro opatření v oblasti vyšetřování, které by úřad OLAF měl pravomoc provádět, avšak za dodržení stejných procesních záruk, které platí pro úřad EPPO, aby se předešlo pochybením v budoucích trestních řízeních před vnitrostátními soudy. Dalšími záležitostmi, které je nutno uvážit v rámci reformy nařízení o úřadu OLAF, jsou přístup k údajům o převodech peněz v souladu s vnitrostátními právními předpisy a prosazování úzké spolupráce s finančními zpravodajskými jednotkami.

⁽²³⁾ Ustanovení čl. 24 odst. 1 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se zavádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (Úř. věst. L 283, 31.10.2017, s. 1).

ŘÍZENÍ DOZORČÍHO VÝBORU***Schůzky s orgány a dalšími subjekty EU***

101. Výbor se aktivně podílel na výměně názorů s orgány, jak stanoví článek 16 nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013. Výbor se rovněž pravidelně scházel s těmito subjekty, kterým rovněž poskytoval odbornou pomoc: i) komisař odpovědný za úřad OLAF; ii) Výbor pro rozpočtovou kontrolu Evropského parlamentu; iii) skupina Rady pro boj proti podvodům a iv) Evropský účetní dvůr.

Pracovní metody a transparentnost

102. V roce 2017 uspořádal výbor 10 plenárních zasedání. Za účelem práce na konkrétních záležitostech se pravidelně setkávali i předseda, zpravodajové a členové sekretariátu dozorčího výboru. Výbor jmenoval zpravodaje pro každou významnou posuzovanou záležitost. Zpravodajové spolupracovali se svým sekretariátem na přípravě návrhů zpráv, stanovisek či dokumentů k projednání na plenárních zasedáních. Setkávali se také s vedením a zaměstnanci úřadu OLAF, a to v rámci přípravy stanovisek a zpráv výboru. Stanoviska výboru byla před dokončením vždy důkladně projednána s úřadem OLAF.
103. Pro zajištění maximální transparentnosti své činnosti výbor zveřejňuje nedůvěrné dokumenty, které jsou předmětem veřejného zájmu, na svých interinstitucionálních webových stránkách: <http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/>.

Sekretariát dozorčího výboru OLAF

104. Sekretariát dozorčího výboru tvoří právníci a asistenti, kteří zajišťují každodenní dohled nad vyšetřovacími činnostmi úřadu OLAF a poskytují členům výboru pomoc při vykonávání jejich povinností.
105. Úlohou sekretariátu je přispívat k účinnému vykonávání povinností svěřených dozorčímu výboru za účelem posílení nezávislosti úřadu OLAF, především s ohledem na dohledovou funkci výboru. Sekretariát rovněž odpovídá za poskytování právního poradenství členům výboru. V roce 2017 měl sekretariát celkem osm pracovních pozic určených k obsazení pěti administrátory (právníky), dvěma asistenty a jedním smluvním zaměstnancem. Tři pozice však nebyly obsazeny (dva asistenti a jeden právník), což omezovalo kapacitu sekretariátu v oblasti podpory.
106. Po změně nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013⁽²⁴⁾ nyní sekretariát dozorčího výboru zajišťuje přímo Evropská komise v úzké spolupráci s výborem. Sekretariát pracuje nezávisle na úřadu OLAF podle pokynů výboru. Za tímto účelem je sekretariát administrativně připojen k Úřadu pro správu a vyplácení individuálních nároků (PMO) Evropské komise. Nyní, jeden rok od přesunu pod úřad PMO, lze říci, že výsledky této změny nesplnily očekávání výboru. Výbor sdělil Evropské komisi, že je nutné pro sekretariát výboru najít vhodnější místo. Tato změna umožní Evropské komisi a výboru posoudit všechny možné varianty nejlepšího místa, kam sekretariát umístit, včetně návratu k původní možnosti učinit sekretariát znovu součástí úřadu OLAF, i když za jiných podmínek.

⁽²⁴⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2016/2030 ze dne 26. října 2016, kterým se mění nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013, pokud jde o sekretariát dozorčího výboru Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) (Úř. věst. L 317, 23.11.2016, s. 1). Nařízení vstoupilo v platnost dne 1. ledna 2017.

107. Podle jednacího řádu dozorčího výboru ⁽²⁵⁾ a nařízení o úřadu OLAF (EU, Euratom) č. 883/2013 mohou zaměstnanci sekretariátu přijímat pokyny pouze od výboru ⁽²⁶⁾. Komise je odpovědným orgánem EU poskytujícím rozpočet a jiné zdroje, které výbor a sekretariát potřebují k plnění svého mandátu.

Rozpočtové záležitosti

108. Rozpočet výboru na rok, který je předmětem této zprávy, byl 200 000 EUR, a míra plnění rozpočtu byla 99,63 %. Pověřenou schvalující osobou, která odpovídá za výdaje, je PMO.
-

⁽²⁵⁾ Viz článek 11 jednacího řádu dozorčího výboru, který je zveřejněn v Úř. věst. L 308, 24.11.2011, s. 114.

⁽²⁶⁾ Ustanovení čl. 15 odst. 8 nařízení o úřadu OLAF stanoví: „Jeho [dozorčího výboru] sekretariát zajišťuje Komisi, a to nezávisle na úřadu a v úzké spolupráci s dozorcím výborem. Před jmenováním pracovníků sekretariátu je konzultován dozorčí výbor, jehož stanovisko musí být zohledněno. Sekretariát se řídí pokyny dozorčího výboru a jedná nezávisle na Komisi. Komise nesmí zasahovat do úkolů dozorčího výboru v oblasti dohledu, aniž je dotčena její pravomoc rozhodovat o rozpočtu dozorčího výboru a jeho sekretariátu.“