

I

(Ανακοινώσεις)

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ αριθ. 1/2005

σχετικά με τη διαχείριση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), συνοδευόμενη από τις απαντήσεις της Επιτροπής

(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 248 παράγραφος 4 δεύτερο εδάφιο ΕΚ)

(2005/C 202/01)

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

	Σημεία	Σελίδα
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ		2
ΣΥΝΟΨΗ	I-XI	3
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1-11	4
Η αποστολή της Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF)	1-5	4
Η οργάνωση της OLAF	6-7	5
Ο έλεγχος του Συνεδρίου	8-11	5
ΟΙ ΕΡΕΥΝΕΣ ΤΗΣ OLAF	12-43	6
Οι διαδικασίες που αφορούν τις έρευνες	12-17	6
Ο καθορισμός των προτεραιοτήτων για τα καθήκοντα έρευνας	18-19	7
Το στάδιο της αξιολόγησης	20-22	7
Το στάδιο της έρευνας	23-29	8
Το στάδιο της παρακολούθησης	30-32	9
Οι διαδικασίες ελέγχου της ποιότητας	33-43	9
Το εγχειρίδιο της OLAF	34	9
Η εποπτεία της διαχείρισης των ερευνών	35-37	10
Ο εσωτερικός έλεγχος	38-39	10
Το εκτελεστικό συμβούλιο της OLAF	40-41	10
Οι εκθέσεις δραστηριότητας	42-43	11
Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ OLAF ΣΤΟ ΕΡΓΟ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ	44-65	11
Εισαγωγή	44	11
Συλλογή πληροφοριών, επιχειρησιακή στρατηγική και τεχνολογία της πληροφορίας	45-50	11
Πολιτική, νομοθεσία και γνωμοδοτήσεις νομικής φύσεως	51-55	12

	Σημεία	Σελίδα
Οι μονάδες που υπάγονται απευθείας στο διευθυντή της Υπηρεσίας	56-61	12
Η μονάδα των δικαστών	57-58	12
Η μονάδα που είναι αρμόδια για την κατάρτιση και τη στήριξη των υποψήφιων χωρών	59-60	13
Η μονάδα που είναι αρμόδια για τον προϋπολογισμό και το προσωπικό	61	13
Το ανθρώπινο δυναμικό	62-65	13
Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ	66-72	14
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ	73-94	15
Επάρκεια και αποτελεσματικότητα των ερευνών	74-88	15
Κινητοποίηση των πόρων για την υποστήριξη των ερευνών	89-92	17
Σχέσεις μεταξύ της OLAF και της επιτροπής εποπτείας	93	17
Επαναπροσανατολισμός της Υπηρεσίας στα καθήκοντα έρευνας	94	18
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ I: Οργανόγραμμα της OLAF		19
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II: Κυριότερες αδυναμίες που διαπιστώθηκαν κατά τον έλεγχο		20
Απαντήσεις της Επιτροπής		21

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΕΕ	Αποσπασμένοι εθνικοί εμπειρογνώμονες
ΑFIS	Πληροφοριακό σύστημα για την καταπολέμηση της απάτης (Antifraud information system)
ΓΔ	Γενική Διεύθυνση
ECR	Ηλεκτρονική καταχώριση υποθέσεων (Electronic communications registration)
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΤΕπ	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων
IDOC	Υπηρεσία ερευνών και πειθαρχικών κυρώσεων της Επιτροπής (Investigation and Discipline Office of the Commission)
OLAF	Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης
ΣΔΥ	Σύστημα διαχείρισης υποθέσεων
UCLAF	Μονάδα συντονισμού για την καταπολέμηση της απάτης

ΣΥΝΟΨΗ

I. Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) διαδέχθηκε τη Μονάδα συντονισμού για την καταπολέμηση της απάτης (UCLAF) τον Απρίλιο του 1999, με ενισχυμένο καθεστώς και διευρυμένη εντολή που καλύπτει όλα τα θεσμικά και λοιπά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η συγκρότησή της υπήρξε επίπονη, κυρίως εξαιτίας της αταξίας που χαρακτήριζε τους φακέλους που παρέλαβε. Μόλις στα τέλη του 2003 άρχισαν να διαφαινούνται τα αποτελέσματα της αναδιάρθρωσής της. Ωστόσο, στα μέσα του 2004, πολλές πτυχές της διαχείρισης των ερευνών εξακολουθούσαν να χρειάζονται βελτίωση.

II. Το υβριδικό καθεστώς της Υπηρεσίας, η οποία είναι ανεξάρτητη για τη διεξαγωγή των ερευνών της, αλλά υπάγεται στην Επιτροπή για τις υπόλοιπες λειτουργίες της, δεν έδωσε την ανεξαρτησία του έργου της έρευνας. Η σύνδεση της Υπηρεσίας με την Επιτροπή της παρείχε τη δυνατότητα να επωφεληθεί όχι μόνο από μια ευρεία υποστήριξη σε επίπεδο διοίκησης και επιμελητείας, αλλά και να προβάλλει τις κανονιστικές διατάξεις για την καταπολέμηση της απάτης προς όφελος των υπηρεσιών της Επιτροπής. Συνεπώς, δεν κρίνεται σκόπιμο να εξετασθεί το ενδεχόμενο αλλαγής του καθεστώτος της Υπηρεσίας (1).

III. Οι πόροι της Υπηρεσίας της επιτρέπουν να δίνει συνέχεια σε όλες τις σοβαρές καταγγελίες που λαμβάνει. Υπό αυτές τις προϋποθέσεις, οι προτεραιότητες που θέτει με την πολιτική στον τομέα των ερευνών ισχύουν σε θεωρητικό επίπεδο.

IV. Η Υπηρεσία κάνει ανεπαρκή διάκριση μεταξύ των ερευνών (εσωτερικών ή εξωτερικών) και των επιχειρήσεων παροχής συνδρομής και συντονισμού. Δεδομένου ότι η φύση των εργασιών που προβλέπονται σε κάθε περίπτωση είναι πολύ διαφορετική, η συγκέντρωσή τους δυσχεραίνει τη διαχείριση των πόρων.

V. Μολονότι η δημιουργία μιας γραμματείας και ενός μηχανογραφημένου συστήματος διαχείρισης των φακέλων ερευνών κατέστησε δυνατή την καταγραφή των επιχειρήσεων και την αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων, η εποπτεία που ασκεί η διοίκηση παρέμεινε ανεπαρκής, με συνέπεια σοβαρές καθυστερήσεις στην επεξεργασία των φακέλων, την υποβολή εκθέσεων που κατέληγαν σε ελάχιστα συμπεράσματα και αποτελέσματα που είναι δύσκολο να προσδιοριστούν. Για την καταπολέμηση των αδικαιολόγητων καθυστερήσεων, με την έναρξη μιας έρευνας θα έπρεπε να καθορίζονται οι σχετικές καταληκτικές ημερομηνίες.

VI. Η προετοιμασία και η παρακολούθηση των πράξεων της έρευνας ήταν υπερβολικά συχνά οι στοιχειώδεις. Οι στόχοι που επίδωκαν οι επιθεωρητές παρέμειναν ασαφείς ως προς τις αποδείξεις που έπρεπε να υποβληθούν και τα μέσα που έπρεπε να κινητοποιηθούν. Εκτός από τον τομέα των τελωνείων, η συνεργασία με τα κράτη μέλη αποτελεί πτυχή που απαιτεί ακόμη σοβαρές προσπάθειες, τόσο για τους τομείς υπό άμεση διαχείριση, όσο και για εκείνους υπό διαχείριση επιμερισμένη με τα κράτη μέλη.

VII. Μολονότι οι διαδικασίες απόδοσης των λογαριασμών γνώρισαν βελτίωση πρόσφατα, οι πληροφορίες αφορούν περισσότερο τον όγκο των επιχειρήσεων που ανελήφθησαν παρά τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν στην πράξη, είτε από την άποψη των πραγματικών ανακτήσεων υπεξαίρεθέντων ποσών, είτε από αυτή των πειθαρχικών ή ποινικών κυρώσεων που επιβλήθηκαν στους αυτοαυτούς απάτης. Το σύστημα μέτρησης των αποτελεσμάτων, το οποίο στηρίζεται σε κατάλληλους δείκτες, χρειάζεται περαιτέρω ενίσχυση.

VIII. Τα μέτρα που ελήφθησαν το 2001 προκειμένου η Υπηρεσία να αποκτήσει προσωπικό προσαρμοσμένο στις απαιτήσεις των καθηκόντων επιθεωρητή έφθασαν στα όριά τους. Η μεγάλη αναλογία των υπαλλήλων των οποίων οι συμβάσεις δεν μπορούν να ανανεωθούν ύστερα από ορισμένη προθεσμία (έξι έως οκτώ έτη ανάλογα με την περίπτωση) βλάπτει πλέον την παγίωση της τεχνογνωσίας. Από την άποψη αυτή, οι προσπάθειες για επιμόρφωση που καταβάλλει η Υπηρεσία παραμένουν ελλιπείς.

IX. Ο έλεγχος της νομιμότητας των διενεργούμενων πράξεων έρευνας και του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων των προσώπων που υποβάλλονται σε έρευνα δεν εξασφαλίζεται κατά τρόπο ανεξάρτητο. Η έλλειψη σαφούς κωδικοποίησης των πράξεων έρευνας αποτελεί πηγή αμφισβητήσεων. Οι σχετικές κανονιστικές διατάξεις αποδείχθηκαν ανεπαρκείς.

(1) Βλέπε την έκθεση αξιολόγησης των δραστηριοτήτων της OLAF (άρθρο 15), COM(2003) 154 τελικό της 2ας Απριλίου 2003.

X. Οι σχέσεις μεταξύ της Υπηρεσίας και της επιτροπής εποπτείας είναι δύσκολες. Οι κανονιστικές διατάξεις που αφορούν τη διοίκηση της Υπηρεσίας θα πρέπει να επανεξετασθούν σοβαρά.

XI. Προς αποφυγή του κατακερματισμού της δράσης της Υπηρεσίας μεταξύ δραστηριοτήτων οι οποίες, μολονότι συνδέονται με την καταπολέμηση της απάτης, δεν αφορούν άμεσα τις έρευνες και προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι όλοι οι πόροι διατίθενται υπέρ ενός αποτελεσματικού αγώνα κατά της απάτης που πλήττει τα οικονομικά συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπάρχει ανάγκη εις βάθος επανεξέτασης των καθηκόντων που έχουν ανατεθεί στην Υπηρεσία. Ο επαναπροσανατολισμός των δραστηριοτήτων της Υπηρεσίας στα καθήκοντα έρευνας θα καθιστούσε δυνατή την καλύτερη κινητοποίηση των πόρων της, ιδίως ενόψει της κίνησης ερευνών με στόχο τους τομείς όπου οι κίνδυνοι απάτης θεωρούνται ότι είναι οι πλέον σοβαροί.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η αποστολή της Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF)

1. Ιδρύοντας την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) ⁽¹⁾, τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα θέλησαν να αυξήσουν την αποτελεσματικότητα της καταπολέμησης των παράνομων δραστηριοτήτων που είναι επιζήμιες για τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης. Κατ' αυτό τον τρόπο, ανατέθηκαν στην Υπηρεσία νέες εξουσίες σε σχέση με εκείνες των αντίστοιχων προηγούμενων υπηρεσιών ⁽²⁾. Συγκεκριμένα, η αποστολή που της ανατέθηκε είναι η διεξαγωγή διοικητικών ερευνών εντός όλων των θεσμικών και των λοιπών οργάνων και των οργανισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το έργο της έρευνας ισχυροποιήθηκε από την εξασφάλιση ανεξαρτησίας για την άσκηση αυτής της δραστηριότητας. Η ίδια αυτή η ανεξαρτησία ενισχύθηκε από τη δημιουργία μιας επιτροπής εποπτείας, συγκροτούμενης από προσωπικότητες εξωτερικές των κοινοτικών οργάνων. Στον διευθυντή της Υπηρεσίας, ο οποίος ανέλαβε τα καθήκοντά του το Μάρτιο του 2000, ανατέθηκε η εξουσία του διορισμού των υπαλλήλων των υπηρεσιών της, η οποία θα του εξασφάλιζε τη δυνατότητα να ανταποκριθεί με τον καλύτερο δυνατό τρόπο στις ιδιαίτερες ανάγκες της Υπηρεσίας στον τομέα των ερευνών.

2. Η Επιτροπή, υπογραμμίζοντας τη σημασία του ερευνητικού έργου της OLAF (βλέπε σημείο 12), της ανέθεσε ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων που συνδέονται με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ⁽³⁾. Οι εν λόγω δραστηριότητες, εντασόμενες εν μέρει σε αυτό που η Υπηρεσία ονομάζει «πλατφόρμα υπηρεσιών», καλύπτουν:

- α) τη συνδρομή που παρέχει η Επιτροπή στα κράτη μέλη στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης·
- β) την ανάπτυξη στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης στο πλαίσιο της πολιτικής της για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων (άρθρο 280 της συνθήκης)·

⁽¹⁾ Απόφαση 1999/352/ΕΚ, ΕΚΑΧ, Ευρατόμ της Επιτροπής, της 28ης Απριλίου 1999 (ΕΕ L 136 της 31.5.1999, σ. 20)· κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Μαΐου 1999 (ΕΕ L 136 της 31.5.1999, σ. 1).

⁽²⁾ Ομάδα εργασίας για το συντονισμό της καταπολέμησης της απάτης (έως το 1987), Μονάδα συντονισμού για την καταπολέμηση της απάτης (UC-LAF: 1987-1999). Βλέπε σχετικά την ειδική έκθεση του Συνεδρίου αριθ. 8/98 (ΕΕ C 230 της 22.7.1998) τα συμπεράσματά της οποίας τροφοδότησαν τις αρχικές σκέψεις για τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης.

⁽³⁾ Απόφαση 1999/352/ΕΚ, ΕΚΑΧ, Ευρατόμ, άρθρο 2 παράγραφοι 3 έως 7. Στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων που συνδέονται με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Επιτροπή όρισε την OLAF επικεφαλής 31 από τις 37 δράσεις του προγράμματος δράσης της για την περίοδο 2004-2005.

γ) την προπαρασκευή νομοθετικών και κανονιστικών πρωτοβουλιών της Επιτροπής που αποσκοπούν στην καταπολέμηση της απάτης·

δ) την ανάπτυξη των μέσων που είναι αναγκαία για την καταπολέμηση της απάτης·

ε) τη συλλογή και την ανάλυση πληροφοριών·

στ) την τεχνική συνδρομή που παρέχεται, ιδίως σε θέματα κατάρτισης, στις άλλες υπηρεσίες ή θεσμικά κοινοτικά όργανα, καθώς και στις εθνικές αρχές που είναι αρμόδιες για την προστασία των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων.

Οι σχετικές ρυθμίσεις δεν καθορίζουν κανένα κριτήριο προτεραιότητας μεταξύ των διαφόρων αυτών δραστηριοτήτων.

3. Η Υπηρεσία παρεμβαίνει εντός ενός πολύπλοκου θεσμικού πλαισίου και βρίσκεται στο κέντρο ενός συνόλου άλλων παραγόντων, οι οποίοι εμπλέκονται, άμεσα ή έμμεσα στην καταπολέμηση της απάτης. Ο καταμερισμός των αρμοδιοτήτων μεταξύ αυτών των παραγόντων δεν είναι πάντοτε σαφής, γεγονός που δημιουργεί κινδύνους τόσο αλληλοεπικαλύψεων όσο και κενών. Οι εν λόγω παράγοντες μπορούν να καταναμηθούν σε τρία επιμέρους σύνολα:

α) σε αυτούς που βρίσκονται στα κράτη μέλη ή σε τρίτες χώρες, όπως οι αστυνομικές υπηρεσίες, οι δικαστικές αρχές ή οι διοικητικές αρχές καταστολής της απάτης·

β) σε αυτούς που υπάρχουν σε κοινοτικό επίπεδο, όπως η Υπηρεσία ερευνών και πειθαρχικών κυρώσεων (IDOC) ⁽⁴⁾, οι υπηρεσίες εσωτερικού ελέγχου κάθε θεσμικού οργάνου, ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, οι μονάδες ελέγχου των επιχειρησιακών υπηρεσιών της Επιτροπής ή ακόμη η επιτροπή εποπτείας της OLAF·

γ) σε άλλα διακυβερνητικά όργανα επιφορτισμένα με την καταπολέμηση της εγκληματικότητας, όπως η Eurojust ή η Europol.

⁽⁴⁾ Δημιουργήθηκε το Φεβρουάριο του 2002 για τη διεξαγωγή των ερευνών και για τη διοργάνωση των πειθαρχικών διαδικασιών της Επιτροπής (IDOC: Investigation and Discipline Office of the Commission). Οι σχέσεις μεταξύ της Υπηρεσίας και της IDOC θα αποτελέσουν αντικείμενο συμφωνίας η οποία δεν έχει οριστικοποιηθεί ακόμη.

4. Δεδομένου ότι η διαχείριση του 80 % περίπου των δαπανών της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει ανατεθεί στα κράτη μέλη, η Υπηρεσία οφείλει, για προφανείς λόγους αποτελεσματικότητας, να συνεργάζεται στενά με τις αρχές τους (αστυνομία, τελωνεία, δικαστικές αρχές ...). Η ανάγκη αυτή επιτείνει την πολυπλοκότητα του έργου της. Επιπλέον, αρμόδια κάθε φορά για την κίνηση των ποινικών διαδικασιών είναι τα κράτη μέλη. Η ποικιλία των δικαστικών συστημάτων των κρατών μελών περιπλέκει ακόμη περισσότερο το έργο αποστολή της Υπηρεσίας.

5. Μολονότι η OLAF είναι νέος οργανισμός, χρειάστηκε να συνεχίσει τις επιχειρήσεις που είχε αναλάβει η προκατόχος υπηρεσία, η UCLAF. Κατ' αυτό τον τρόπο ανέλαβε περίπου 1 400 εκκρεμείς υποθέσεις (1), γεγονός που συνιστά μια ιδιαίτερα επαχθή κληρονομιά εξαιτίας της ακατάστατης διαχείρισης μεγάλου αριθμού αυτών των ερευνών (2). Συγχρόνως, το προσωπικό της UCLAF διορίστηκε ως σύνολο στην Υπηρεσία, περιορίζοντας έτσι, έως τη μετατροπή του πίνακα προσωπικού του 2001, το περιθώριο ελιγμών του νέου διευθυντή (3).

Η οργάνωση της OLAF

6. Η Υπηρεσία υπόκειται σε ένα διαφορούμενο καθεστώς: ανεξάρτητη όσον αφορά τις έρευνές της, αλλά υπαγόμενη στην Επιτροπή για τις λοιπές λειτουργίες της. Αυτό το υβριδικό καθεστώς, που δεν περιορίζει την ανεξαρτησία του έργου της Υπηρεσίας σε επίπεδο ερευνών, εμπεριέχει ορισμένα πλεονεκτήματα. Έτσι, από νομική άποψη, η Υπηρεσία, ως τμήμα της Επιτροπής, μπορούσε να κάνει χρήση των εξουσιών που έχουν παρασχεθεί στη δεύτερη, ιδίως προκειμένου να διενεργήσει επιτόπιους ελέγχους στα κράτη μέλη δυνάμει των διαφόρων γενικών και τομεακών κανονισμών (4). Η σύνδεσή της με την Επιτροπή διευκόλυνε επίσης την τρέχουσα λειτουργία της OLAF, η οποία είχε τη δυνατότητα να ζητήσει τη διοικητική υποστήριξη των γενικών υπηρεσιών της Επιτροπής.

7. Το οργανόγραμμα της Υπηρεσίας του Μαΐου του 2004 παρουσιάζεται στο παράρτημα I. Από το 2001, η Υπηρεσία διαθέτει πίνακα προσωπικού περίπου 300 θέσεων, αριθμός διπλάσιος του προσωπικού της UCLAF (5). Το 2004, η διεύθυνση ερευνών (διεύθυνση Β) περιλάμβανε 126 επιθεωρητές (6) και 13 διοικητικούς υπαλλήλους. Οι λοιπές υπηρεσίες, οι οποίες περιλάμβαναν τη διεύθυνση «πολιτική, νομοθεσία και νομικές υποθέσεις» (διεύθυνση Α) και τη διεύθυνση «συλλογή πληροφοριών, επιχειρησιακή στρατηγική και τεχνολογία της πληροφορίας» (διεύθυνση C), μοιράζονταν τις υπόλοιπες 193 θέσεις.

(1) Βλέπε πίνακα 3 της συμπληρωματικής αξιολόγησης των δραστηριοτήτων της OLAF, SEC(2004) 1370 της 26ης Οκτωβρίου 2004. Σύμφωνα με τον πίνακα αυτό, στις 30 Ιουνίου 2004, εννέα υποθέσεις ήταν ακόμη εκκρεμείς και 280 βρίσκονταν σε στάδιο παρακολούθησης.

(2) Βλέπε σημείο 1.6 της ειδικής έκθεσης αριθ. 8/98 (EE C 230 της 22.7.1998).

(3) Βλέπε σημείο 7.42 της ετήσιας έκθεσης του Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 2000 (EE C 359 της 15.12.2001).

(4) Για παράδειγμα, ο κανονισμός (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 2988/95 του Συμβουλίου (EE L 312 της 23.12.1995, σ. 1) ο οποίος αφορά τις διοικητικές κυρώσεις που επιβάλλονται σε περιπτώσεις παρατυπίας, ο κανονισμός (Ευρατόμ, ΕΚ) αριθ. 2185/96 του Συμβουλίου (EE L 292 της 15.11.1996, σ. 2) σχετικά με τους ελέγχους και τις εξακριβώσεις που διενεργούνται επί τόπου, η ειδική κανονισμοί που αφορούν τους ίδιους πόρους, τα διαρθρωτικά ταμεία, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης.

(5) Στις αρχές του 1999 ο πίνακας προσωπικού της UCLAF περιλάμβανε 149 θέσεις.

(6) Εκ των οποίων οι 13 ήταν αποσπασμένοι εθνικοί εμπειρογνώμονες (ΑΕΕ).

Ο έλεγχος του Συνεδρίου

8. Στόχος του ελέγχου του Συνεδρίου ήταν να εκτιμηθεί η ποιότητα της διαχείρισης της OLAF στον τομέα των ερευνών αξιολογώντας:

- τον τρόπο με τον οποίο η Υπηρεσία έφερε εις πέρας την αποστολή της στον τομέα των ερευνών·
- τη συμβολή κάθε υπηρεσίας της OLAF όσον αφορά το έργο της έρευνας.

Λόγω ανεπαρκούς αξιοπιστίας των στοιχείων σχετικά με τη συγκεκριμένη συνέχεια που δόθηκε στις έρευνες, δεν κατέστη δυνατή η αξιολόγηση της τελικής αποτελεσματικότητας των εργασιών της Υπηρεσίας.

9. Η έκθεση του Συνεδρίου συμπληρώνει την αξιολόγηση που υπέβαλε η Επιτροπή τον Απρίλιο του 2003 και της οποίας η ανάλυση αφορούσε κυρίως το νομικό πλαίσιο των δραστηριοτήτων της Υπηρεσίας (7). Συμπληρώνει επίσης μια δεύτερη αξιολόγηση, περισσότερο ποσοτικοποιημένη, την οποία παρουσίασε η Επιτροπή τον Οκτώβριο του 2004 (8).

10. Όσον αφορά τις έρευνες, ο έλεγχος που διενεργήθηκε μεταξύ Απριλίου και Οκτωβρίου 2004 είχε ως σημείο εκκίνησης τις προγενέστερες παρατηρήσεις του Συνεδρίου (9). Αντικείμενό του ήταν τα συστήματα, οι δομές και οι διατάξεις που αφορούσαν το προσωπικό. Εξετάστηκε επίσης η δραστηριότητα των υπηρεσιών της OLAF που δεν είναι άμεσα αρμόδιες για έρευνες. Μολονότι, στο πλαίσιο του ελέγχου αυτού, αναλύθηκε η πρόσφατη οργάνωση της Υπηρεσίας καθώς και ένα δείγμα 117 επιχειρήσεων που είχαν πραγματοποιηθεί ή κλείσει περί τα τέλη του 2003, διαπιστώθηκε ότι, την εποχή εκείνη, η Υπηρεσία ολοκλήρωνε ακόμη την εκκαθάριση πολλών επιχειρήσεων που είχε αρχίσει η προκατόχος υπηρεσία και ότι τα μέτρα αναδιοργάνωσης που είχαν ληφθεί κατά την περίοδο 2002-2003 μόλις άρχιζαν να παράγουν τα πρώτα τους αποτελέσματα. Οι ανεπάρκειες που διαπιστώθηκαν κατά τον έλεγχο παρουσιάζονται στο παράρτημα II.

11. Η παρούσα έρευνα εκπονήθηκε ενώ η Επιτροπή έχει προτείνει την αναθεώρηση του κανονισμού που αφορά τη διενέργεια των ερευνών της OLAF (10). Σχετικά με την πρόταση αυτή το Συνέδριο έχει εκδώσει γνωμοδότηση η οποία λαμβάνει υπόψη τα συμπεράσματα και τις συστάσεις του ελέγχου.

(7) Αξιολόγηση που υποβλήθηκε δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 15 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1073/1999.

(8) Συμπληρωματική αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της OLAF, SEC(2004) 1370 της 26.10.2004.

(9) Συγκεκριμένα την ειδική έκθεση αριθ. 8/98 (EE C 230 της 22.7.1998) και τις παρατηρήσεις του κεφαλαίου 7 της ετήσιας έκθεσης του Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 2000 (EE C 359 της 15.12.2001).

(10) COM(2004) 103 τελικό της 10.2.2004.

ΟΙ ΕΡΕΥΝΕΣ ΤΗΣ OLAF

Οι διαδικασίες που αφορούν τις έρευνες

12. Εκτός από τις επιχειρήσεις συντονισμού, στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 γίνεται διάκριση μεταξύ εξωτερικών ερευνών (άρθρο 3) και εσωτερικών ερευνών (άρθρο 4). Η Υπηρεσία, από την πλευρά της, κατατάσσει τις υποθέσεις σε πέντε κατηγορίες:

- α) στις εσωτερικές έρευνες (πρόκειται για έρευνες που αφορούν περιπτώσεις δωροδοκίας εντός των θεσμικών οργάνων και όσων εξομοιώνονται με αυτά).
- β) στις εξωτερικές έρευνες (πρόκειται για άμεσες έρευνες που αφορούν τρίτους των οποίων η δραστηριότητα συνδέεται με πράξεις στο πλαίσιο του κοινοτικού προϋπολογισμού).
- γ) στη δικαστική συνδρομή (πρόκειται για υποστήριξη που παρέχεται στις εθνικές αρχές στο πλαίσιο ποινικών διαδικασιών).
- δ) στο συντονισμό (πρόκειται για υποστήριξη που παρέχεται στα κράτη μέλη σε περίπτωση ερευνών που αφορούν πολλές χώρες).
- ε) στις περιπτώσεις παρακολούθησης (στο πλαίσιο σοβαρών υποθέσεων, παρέχεται στην Υπηρεσία η δυνατότητα να παρακολουθεί κατά πόσο τα κράτη μέλη εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους βάσει του άρθρου 280 της συνθήκης).

13. Οι υποθέσεις που βρίσκονται σε στάδιο ενεργού διερεύνησης (475 στις 30 Σεπτεμβρίου 2004) περιλαμβάνουν τις καθαυτές έρευνες (252) και τις επιχειρήσεις συντονισμού και παροχής συνδρομής (223). Οι επιχειρήσεις συντονισμού είναι ιδιαίτερα συχνές όταν πρόκειται για τον τομέα των εσόδων καθώς και εκείνων των δαπανών υπό επιμερισμένη διαχείριση. Κατ' αυτό τον τρόπο, από τις 23 υποθέσεις που εξετάστηκαν κατά τον έλεγχο στους τομείς των τελωνείων και του εμπορίου οι τέσσερις ήταν έρευνες που διεξήχθησαν από την Υπηρεσία.

14. Αυτή η συγκέντρωση των ερευνών και των επιχειρήσεων συντονισμού και παροχής συνδρομής εντός των ίδιων μονάδων της διεύθυνσης ερευνών δυσχεραίνει τη διαχείριση των πόρων. Πράγματι, ο ρόλος της Υπηρεσίας είναι ουσιαδώς διαφορετικός σε καθεμία από τις ανωτέρω δύο περιπτώσεις. Όσον αφορά τις έρευνες, κάθε στάδιο της διαδικασίας πρέπει να τεκμηριώνεται, να αιτιολογείται και να καταχωρίζεται κατά τρόπο ώστε ο φάκελος να μπορεί να αποτελέσει αποδεικτικό στοιχείο ενώπιον των δικαστικών αρχών. Για τις επιχειρήσεις συντονισμού και παροχής συνδρομής, η Υπηρεσία οφείλει να παρέχει ταχεία και αποτελεσματική υποστήριξη στις εθνικές αρχές, χωρίς να υπόκειται σε αυστηρούς περιορισμούς όσον αφορά τις διαδικασίες. Στις περιπτώσεις αυτές, η εφαρμογή των διαδικασιών έρευνας δεν φαίνεται να ενδείκνυται πάντοτε, καθώς επιβαρύνει τους πόρους που θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για έρευνες και δημιουργεί κινδύνους αλληλεπικάλυψης με ορισμένες από τις αρμοδιότητες των μονάδων παρακολούθησης.

15. Η Υπηρεσία μπορεί να διεξάγει μόνο διοικητικές έρευνες. Στο πλαίσιο αυτό δεν μπορεί να προβεί σε πράξεις για τις οποίες απαιτούνται αστυνομικές εξουσίες. Για παράδειγμα, μολονότι μπορεί να πάρει αντίγραφα εγγράφων στις εγκαταστάσεις επιχειρήσεων, δεν μπορεί να ερευνήσει την κατοικία των ιδιοκτητών τους ή του

προσωπικού τους, ακόμη και αν είναι δυνατόν να βρίσκονται εκεί σημαντικά αποδεικτικά στοιχεία. Επίσης, δεν μπορεί να έχει πρόσβαση στους τραπεζικούς λογαριασμούς μιας επιχείρησης ή ενός ιδιώτη, ακόμη και αν πρόκειται για υπάλληλο κοινοτικού οργάνου. Κατά συνέπεια, υπάρχουν σαφή όρια όσον αφορά τις πράξεις στο πλαίσιο έρευνας που μπορεί να διενεργήσει η Υπηρεσία και οι οποίες επηρεάζουν την εμπέδωση των συμπερασμάτων της. Επιπλέον, η πρακτική αποτελεσματικότητα του σταδίου της έρευνας μπορεί να μειωθεί, εάν τα κράτη μέλη δεν παράσχουν στην Υπηρεσία την υποστήριξη που θα τους ζητηθεί.

16. Οι έρευνες της Υπηρεσίας ξεκινούν συνήθως με τη λήψη πληροφοριών προερχόμενων από τρίτους. Πρόκειται για καταγγελίες που διαβιβάζονται από υπηρεσίες της Επιτροπής, από άλλα όργανα της ΕΕ, από αρχές των κρατών μελών καθώς και από πολίτες και εμπορικές επιχειρήσεις. Μόλις ληφθούν τέτοιου είδους πληροφορίες, ανοίγει νέος φάκελος στα μητρώα της Υπηρεσίας (1). Από τη στιγμή εκείνη, το έργο της έρευνας περιλαμβάνει τρία μεγάλα στάδια:

- α) ένα στάδιο αξιολόγησης, μετά την ολοκλήρωση του οποίου η διεύθυνση των ερευνών υποβάλλει μια σύντομη έκθεση (2) προτείνοντας την έναρξη έρευνας, εάν οι ληφθέντες ισχυρισμοί θεωρηθούν αρκούντως βάσιμοι (3). Η έκθεση αξιολόγησης υποβάλλεται για γνωμοδότηση σε ένα εκτελεστικό συμβούλιο αποτελούμενο από εκπροσώπους των μονάδων που είναι αρμόδιες για τις έρευνες της Υπηρεσίας. Στη συνέχεια, ο διευθυντής της Υπηρεσίας αποφασίζει εάν πρέπει να κινηθεί η έρευνα. Στις 30 Σεπτεμβρίου 2004, 194 υποθέσεις βρίσκονταν στο στάδιο της αξιολόγησης (βλέπε πίνακα 1).
- β) ένα στάδιο διερεύνησης κατά τη διάρκεια της οποίας η υπόθεση εισάγεται προς συζήτηση, κατ' αρχήν προς επαλήθευση ή προς απόρριψη των ισχυρισμών, σύμφωνα με τις διαδικασίες που καθορίζονται στο εγχειρίδιο της Υπηρεσίας. Με την ολοκλήρωση των εργασιών τους οι επιθεωρητές υποβάλλουν σχέδιο έκθεσης στο εκτελεστικό συμβούλιο, το οποίο εκτιμά εάν ο φάκελος πρέπει να διαβιβαστεί στις δικαστικές ή στις πειθαρχικές αρχές, να εξασφαλιστεί η παρακολούθησή του για ανάκτηση ή να αρχειοθετηθεί. Τη σχετική απόφαση λαμβάνει ο διευθυντής έχοντας υπόψη τη γνώμη του εκτελεστικού συμβουλίου. Στις 30 Σεπτεμβρίου 2004, 475 υποθέσεις βρίσκονταν σε στάδιο ενεργού διερεύνησης.
- γ) ένα τρίτο στάδιο, που λαμβάνει χώρα εκτός διεύθυνσης ερευνών, αφορά ενδεχομένως την παρακολούθηση των υποθέσεων που έχουν διαβιβαστεί στις δικαστικές αρχές καθώς και εκείνων που απαιτούν την ανάκτηση πόρων. Πολλές υποθέσεις κλείνουν χωρίς παρακολούθηση. Στις 30 Σεπτεμβρίου 2004, 649 υποθέσεις βρίσκονταν στο στάδιο της παρακολούθησης.

(1) Σύστημα διαχείρισης υποθέσεων (ΣΔΥ) (Case management system).

(2) Οι συνήθεις τίτλοι των εκθέσεων αξιολόγησης είναι οι εξής: 1. ιστορικό· 2. ισχυρισμός· 3. αξιοπιστία, πηγή και πιθανολόγηση των πληροφοριών· 4. δικαιοδοσία της OLAF· 5. προβλεπόμενη προσέγγιση· 6. οικονομικός αντίκτυπος και προοπτικές ανάκτησης· 7. βαθμός προτεραιότητας· 8. πρόταση σχεδίου εργασιών· 9. διάθεση πόρων.

(3) Όταν ο ισχυρισμός είναι τόσο αμφισβητήσιμος, ώστε ακόμη και μια αξιολόγηση να είναι περιττή, οι φάκελοι αρχειοθετούνται χωρίς συνέχεια (εκ πρώτης όψεως δεν στοιχειοθετείται υπόθεση).

Πίνακας 1

Αριθμός υποθέσεων σε κάθε στάδιο στο τέλος Σεπτεμβρίου 2004

Τομείς	Στάδια εφαρμογής	Αριθμός υποθέσεων σε στάδιο αξιολόγησης	Αριθμός υποθέσεων σε στάδιο έρευνας	Αριθμός υποθέσεων σε στάδιο παρακολούθησης
Καταπολέμηση της δωροδοκίας		28	57	48
Άμεσες δαπάνες		33	42	78
Εξωτερική βοήθεια		53	81	84
Γεωργία		21	86	59
Διαρθρωτικά ταμεία		41	48	202
Τελωνεία		18	161	178
	Σύνολο	194	475	649

Πηγή: Σύστημα διαχείρισης υποθέσεων της OLAF, στατιστικά στοιχεία στις 30.9.2004.

17. Η καθιέρωση ενός συστήματος διαχείρισης υποθέσεων (ΣΔΥ) από την Υπηρεσία το 2002 κατέστησε δυνατή τη βελτίωση της καταχώρισης των ερευνών ⁽¹⁾. Μολονότι το σύστημα βελτιώθηκε το 2003, οι πληροφορίες που προέρχονται από αυτό πρέπει να εξετάζονται με πολλή προσοχή, διότι ο έλεγχος κατέδειξε ότι σε πολλούς φακέλους σημειώνονται καθυστερήσεις στην επεξεργασία ή στην ενημέρωση και ότι τα οικονομικά στοιχεία που περιέχουν δεν είναι ούτε συνεκτικά, ούτε στηρίζονται σε αποδείξεις. Πράγματι, υπάρχουν έρευνες που έχουν αρχαιοθετηθεί μεταξύ των εκκρεμών επιχειρήσεων, ενώ δεν διενεργείται πλέον καμία πράξη έρευνας και ο φάκελος θα έπρεπε να είχε κλείσει, με ή χωρίς παρακολούθηση. Υπάρχουν επίσης έρευνες που έχουν κλείσει χωρίς εκκαθάριση των σχετικών ποσών. Σε ορισμένες περιπτώσεις, διαπιστώθηκε ότι οι επιθεωρητές είχαν καθυστερήσει το κλείσιμο ερευνών, προκειμένου να μπορέσουν να ασχοληθούν οι ίδιοι με την παρακολούθησή τους, ενώ κατ' αρχήν αυτό δεν είναι της αρμοδιότητάς τους.

Ο καθορισμός των προτεραιοτήτων για τα καθήκοντα έρευνας

18. Η πολιτική που έχει εξαγγείλει η διεύθυνση της OLAF δίνει προτεραιότητα στις εσωτερικές έρευνες, καθώς και σε εκείνες στον τομέα των άμεσων δαπανών που αφορούν κυρίως τη διεύρυνση.

19. Στην πραγματικότητα, οι πόροι της Υπηρεσίας της παρέχουν τη δυνατότητα να δίνει συνέχεια σε όλες τις σοβαρές καταγγελίες που λαμβάνει και, κατά συνέπεια, δεν τίθεται ζήτημα επιλογής μεταξύ των πιθανών ερευνών. Στον πίνακα 2 παρουσιάζεται η συχνότητα των καταγγελιών κατά τομέα.

⁽¹⁾ Βλέπε σημεία 1.5 και 1.6 της ειδικής έκθεσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου αριθ. 8/98 (EE C 230 της 22.7.1998).

Πίνακας 2

Προσφυγές στην Υπηρεσία μεταξύ Αυγούστου 2003 και Σεπτεμβρίου 2004

Τομείς	Μέσος μηνιαίος αριθμός καταγγελιών	Ποσοστό των μηνιαίων καταγγελιών
Καταπολέμηση της δωροδοκίας	5	9 %
Άμεσες δαπάνες	8	15 %
Εξωτερική βοήθεια	12	23 %
Γεωργία	12	23 %
Διαρθρωτικά ταμεία	7	13 %
Τελωνεία	9	17 %
Σύνολο	53	100 %

Πηγή: Σύστημα διαχείρισης υποθέσεων της OLAF, στατιστικά στοιχεία στις 30.9.2004.

Το στάδιο της αξιολόγησης

20. Γενικά, η Υπηρεσία έχει μειώσει σημαντικά το χρόνο που αφιερώνει στις αξιολογήσεις καθορίζοντας τυπική προθεσμία δεκαπέντε ημερών από τον ορισμό του αξιολογητή. Μολονότι μεταξύ Οκτωβρίου 2002 και Σεπτεμβρίου 2004, το ποσοστό των αξιολογήσεων που βρίσκονταν σε εκκρεμότητα για διάστημα μεγαλύτερο των τεσσάρων μηνών είχε μειωθεί σημαντικά, ήτοι από 62 % πέρασε στο 35 %, οι αξιολογήσεις αυτές ανέρχονταν ακόμη σε 68. Στις περιπτώσεις τομέων στο πλαίσιο των οποίων η τεκμηρίωση που είναι αναγκαία για την έκθεση αξιολόγησης πρέπει να αναζητηθεί εκτός των κοινοτικών οργάνων, η τυπική προθεσμία των δεκαπέντε ημερών φαίνεται εξαιρετικά σύντομη ⁽²⁾. Στην πλειονότητα των αξιολογήσεων που εξετάστηκαν, οι αποφάσεις για την κίνηση έρευνας κρίνονται βάσιμες υπό το πρίσμα των κριτηρίων που έχει καθορίσει η

⁽²⁾ Τα διαρθρωτικά ταμεία αποτελούν ιδιαίτερο πρόβλημα, διότι η τεκμηρίωση και τα λεπτομερή οικονομικά στοιχεία δεν διατίθενται ούτε σε κοινοτικό ούτε σε εθνικό επίπεδο, αλλά μόνο σε περιφερειακό.

Υπηρεσία. Εντούτοις, ο έλεγχος κατέδειξε ότι ορισμένες πρακτικές (βλέπε παράρτημα II) επιδέχονταν βελτιώσεις. Έτσι:

- α) στο ένα τρίτο των αξιολογήσεων που εξετάστηκαν οι στόχοι των ερευνών παρέμειναν ασαφείς·
- β) στο ένα τρίτο των αξιολογήσεων η εποπτεία που ασκήθηκε από τα ανώτερα στελέχη αποδείχθηκε ελλιπής·
- γ) στο ήμισυ των αξιολογήσεων σημειώθηκαν σημαντικές καθυστερήσεις χωρίς να δοθούν σχετικές εξηγήσεις.

21. Μολονότι η Υπηρεσία πρέπει να ενδιαφέρεται πρωτίτως για την οικονομική απάτη, συχνά στην πράξη δόθηκε βαρύτητα στην ποινική διάσταση. Ο πιθανός οικονομικός αντίκτυπος, ο οποίος θα είχε επιτρέψει να καθοριστεί προς ποια κατεύθυνση να στραφεί το έργο της έρευνας, όπως η εκκαθάριση των υπεξαιρεθέντων ποσών, θεωρήθηκε δευτερεύουσας σημασίας.

22. Αν και είναι γεγονός ότι η φύση των ερευνών της OLAF είναι τέτοια, ώστε να μην μπορούν να προβλεφθούν όλες οι πτυχές κάθε σταδίου τους, είναι ωστόσο εξίσου χρήσιμο να επιχειρηθεί η σκιαγράφηση των βασικών γραμμών της οργάνωσης και του σχεδιασμού αυτών των ερευνών, προκειμένου να εξαλειφθούν οι κίνδυνοι απώλειας πόρων. Από την άποψη αυτή, οι εκθέσεις αξιολόγησης περιείχαν συχνά υποτυπώδη και μόνο στοιχεία σχεδιασμού, χωρίς αυτό να αντισταθμίζεται από την εκπόνηση λεπτομερέστερων προγραμμάτων εργασίας σε μεταγενέστερο στάδιο της έρευνας. Διαπιστώθηκε επίσης ότι ορισμένες αξιολογήσεις θα ήταν καλύτερες, εάν είχε ζητηθεί εξ αρχής η γνώμη των υπηρεσιών παρακολούθησης και της μονάδας των δικαστών σχετικά με τους στόχους, τις επιλογές που έπρεπε να γίνουν και τα μέσα που έπρεπε να κινητοποιηθούν για την έρευνα. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η γνώμη της διεύθυνσης C (αναλύσεις και ενημέρωση) θα είχε βοηθήσει επίσης τους αξιολογητές να εκμεταλλευθούν καλύτερα τα διαθέσιμα τεχνικά μέσα ενημέρωσης (βλέπε παράρτημα II).

Το στάδιο της έρευνας

23. Ενώ τον Οκτώβριο του 2002, το 51 % των ερευνών εκκρεμούσε για περισσότερο από δώδεκα μήνες, το Σεπτέμβριο του 2004 το ποσοστό αυτό ανερχόταν στο 62 %, αν και μειώθηκε η μέση διάρκεια των ερευνών μετά την εκκαθάριση των παλαιών υποθέσεων της UCLAF. Όπως και για τις αξιολογήσεις, συχνή αιτία των καθυστερήσεων ⁽¹⁾ ήταν ο χρόνος που χρειαζόνταν τα κράτη μέλη για να διαβιβάσουν την τεκμηρίωση που ζητούσε η Υπηρεσία (βλέπε παράρτημα II). Ομοίως, καθυστερήσεις σημειώθηκαν για το λόγο ότι η OLAF, όπως και άλλες υπηρεσίες της Επιτροπής, επέλεξε για τις κοινοποιήσεις της μια προσέγγιση, η οποία συχνά αποδεικνύεται γραφειοκρατική, με αποτέλεσμα μεγάλα διαστήματα αδράνειας, τα οποία θα είχαν αποφευχθεί με επισκέψεις στις σχετικές υπηρεσίες. Ο έλεγχος κατέδειξε ότι η αιτία ορισμένων καθυστερήσεων ήταν οι αργοί ρυθμοί των επιθεωρητών και αυτό μολονότι ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 απαιτεί, στο άρθρο 6 παράγραφος 5, οι έρευνες της Υπηρεσίας να διεξάγονται «αδιαλείπτως».

⁽¹⁾ Η διαβίβαση των πληροφοριών από τις αρχές των κρατών μελών προβλέπεται ρητά στο άρθρο 7 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1073/1999.

24. Ο έλεγχος της διάρκειας των ερευνών από τα ανώτερα στελέχη της Υπηρεσίας ήταν περιορισμένος. Θα ήταν αναμενόμενο οι διάφοροι φάκελοι των ερευνών να επεξηγούν και να αιτιολογούν τις καθυστερήσεις, κάτι που δεν συνέβη. Ενώ οι εκθέσεις που η Υπηρεσία οφείλει να υποβάλλει στην επιτροπή εποπτείας ύστερα από εννέα μήνες έρευνας περιέχουν ορισμένες ενδείξεις, πέρα από αυτή την προθεσμία δεν υπάρχει καμία υποχρέωση για παροχή εξηγήσεων όσον αφορά τις προθεσμίες, όποια και αν είναι η διάρκειά τους, ούτε και για τακτική λογοδοσία στο εκτελεστικό συμβούλιο. Σε πολλές περιπτώσεις, οι καθυστερήσεις είναι ανεξήγητες.

25. Κατά κανόνα, οι εκθέσεις αξιολόγησης κατατάσσουν τις έρευνες βάσει του βαθμού του επειγόντος τους. Ο αντίκτυπος αυτής της κατάταξης στη συνέχεια των εργασιών δεν είναι σαφής. Πράγματι, δεν υπάρχει κανένας κανόνας ο οποίος να καθορίζει τους πόρους που πρέπει να διατίθενται για την έρευνα, ούτε τις προθεσμίες εντός των οποίων πρέπει να ολοκληρώνονται οι εργασίες ανάλογα με το βαθμό του επειγόντος τους.

26. Η καταγραφή του χρόνου που χρειάζονται οι επιθεωρητές για τη διεκπεραίωση του έργου τους αποτελεί σημαντικό εργαλείο διαχείρισης για τον έλεγχο της διεξαγωγής των ερευνών. Μολονότι το Συνέδριο έχει ήδη συστήσει την καθιέρωση ενός τέτοιου είδους συστήματος ⁽²⁾, η Υπηρεσία δεν το χρησιμοποιεί ακόμη. Εξάλλου, δεν υπάρχει κανένα γενικευμένο μέσο ανάλυσης του φόρτου εργασίας των επιθεωρητών σε επίπεδο διεύθυνσης Β.

27. Οι έρευνες της Υπηρεσίας πάσχουν από απουσία κωδικοποίησης των πράξεων στο πλαίσιο μιας έρευνας, η οποία ωστόσο είναι αναγκαία τόσο για τους επιθεωρητές της, όσο και για τους εμπλεκόμενους στην εκάστοτε υπόθεσή της ⁽³⁾, ιδίως στην περίπτωση εσωτερικών ερευνών. Ελλείψει κωδικοποίησης, ο κίνδυνος είναι διττός: αυτός των διαδικαστικών συγκρούσεων στο πλαίσιο έρευνας με τα πρόσωπα που υπόκεινται σε έρευνες καθώς και αυτός της μη τελεσφόρησης των δικαστικών διώξεων που κινούνται μετά την ολοκλήρωση μιας έρευνας για λόγους μη τήρησης των τύπων που εγγυώνται την εφαρμογή των αρχών της διαφάνειας και της αντιμωλίας ⁽⁴⁾.

28. Γενικότερα και όπως και για τις αξιολογήσεις, από το δείγμα των ερευνών που υποβλήθηκαν σε έλεγχο προέκυψε ότι το πραγματικό έργο της OLAF στον τομέα των ερευνών συχνά ήταν αρκετά περιορισμένο. Η άσκηση εκ μέρους της Υπηρεσίας των εξουσιών της για επιτόπια έρευνα, ακρόαση μαρτύρων και ανάκριση υπόπτων παραμένει η εξάρτηση. Η μεγαλύτερη χρήση αυτών των ειδικών πράξεων έρευνας έγινε στον τομέα των τελωνείων. Αντίθετα, η Υπηρεσία καταφεύγει συχνά στις αιτήσεις για παροχή πληροφοριών προς τις ανακριτικές υπηρεσίες ορισμένων κρατών μελών, ιδίως στην Ιταλία. Όσον αφορά τις έρευνες στον τομέα των δαπανών υπό επιμερισμένη διαχείριση, η Υπηρεσία ζητά συνήθως τη διαβίβαση της τεκμηρίωσης που θεωρεί αναγκαία, στη συνέχεια την αποδελτιώνει και

⁽²⁾ Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2000, σημείο 7.49 (ΕΕ C 359 της 15.12.2001).

⁽³⁾ Οι διατάξεις που αφορούν τις διαδικασίες έρευνας βρίσκονται διάσπαρτες σε διάφορα κείμενα τα οποία θα ήταν χρήσιμο να ενοποιηθούν [κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1073/1999· κανονισμός (Ευρατόμ, ΕΚ) αριθ. 2185/96· κανονισμός (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 2988/95· διοργανικές συμφωνίες· υπόμνημα IDOC· κανονισμός υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων].

⁽⁴⁾ Η δεύτερη σύσταση της έκθεσης αξιολόγησης της Επιτροπής του Οκτωβρίου 2003 προτείνει την εκπόνηση ενός συνόλου διοικητικών κανόνων οι οποίοι να καθορίζουν τις λεπτομέρειες των μέτρων έρευνας.

την αναλύει, ενδεχομένως με επίσκεψη επιτόπου ⁽¹⁾. Ακόμη και για τις έρευνες που αφορούν τις δαπάνες υπό άμεση διαχείριση, για τη διερεύνηση των οποίων η Υπηρεσία είναι ο κύριος αρμόδιος, περιορίζεται συχνά στην ανάλυση της τεκμηρίωσης που συγκεντρώνεται από τις υπηρεσίες διαχείρισης της Επιτροπής, βασιζόμενη κυρίως στις εκθέσεις των ανεξάρτητων ελεγκτών στους οποίους έχει ανατεθεί σχετική εντολή στο πλαίσιο των συμβάσεων χρηματοδότησης. Στην περίπτωση αυτή, η Υπηρεσία διαμορφώνει και επεξηγεί τα έγγραφα του φακέλου που πρέπει να αποσταλούν στις δικαστικές αρχές των κρατών μελών, χωρίς ωστόσο να παρέχει συμπληρωματικά αποδεικτικά στοιχεία σε σχέση με αυτά που ήδη διέθεταν οι υπηρεσίες διαχείρισης. Τις περισσότερες φορές, το έργο διαμόρφωσης του φακέλου πραγματοποιήθηκε με την υποστήριξη της μονάδας των δικαστών.

29. Η Υπηρεσία πρέπει να είναι σε θέση να εκπονή η ίδια τις εκθέσεις κλεισίματος ερευνών στο πλαίσιο δικαστικών διαδικασιών, ενώ, στην περίπτωση πράξεων υπό επιμερισμένη διαχείριση, αυτές απευθύνονται στις υπηρεσίες διαχείρισης των κρατών μελών (τελωνειακές αρχές, οργανισμούς πληρωμής ...). Στο πλαίσιο αυτό, οι αναλύσεις που περιέχουν πρέπει να είναι σαφείς και τα συμπεράσματά τους εύστοχα, επακριβή και ισορροπημένα. Σε πολλές από τις περιπτώσεις που εξετάστηκαν στο πλαίσιο του δείγματος, διαπιστώθηκε ότι η ποιότητα των τελικών εκθέσεων ήταν ανεπαρκής. Η πλέον συχνή αδυναμία αφορά την ποσοτικοποίηση των περιπτώσεων απάτης, ακόμη και αν η έρευνα αφορά τις περισσότερες φορές υπεξαίρεσεις κεφαλαίων.

Το στάδιο της παρακολούθησης

30. Η OLAF διακρίνει πέντε είδη παρακολούθησης:

- α) την οικονομική παρακολούθηση, η οποία αποσκοπεί στην εξασφάλιση της ανάκτησης των ποσών που υπεξαιρούνται από τον κοινοτικό προϋπολογισμό·
- β) τη διοικητική παρακολούθηση, η οποία έχει ως στόχο να συμβάλει στη βελτίωση των διαδικασιών διαχείρισης των εσόδων και των δαπανών του προϋπολογισμού·
- γ) τη δικαστική παρακολούθηση, με αντικείμενο τη συγκέντρωση πληροφοριών σχετικά με την πρόοδο των ποινικών διαδικασιών και την ενδεχόμενη άσκηση της πολιτικής αγωγής από τα κοινοτικά όργανα·

⁽¹⁾ Οι διατάξεις του άρθρου 7 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 προβλέπουν ρητά την κοινοποίηση των πληροφοριών που είναι αναγκαίες για τις έρευνες της OLAF.

- δ) την πειθαρχική παρακολούθηση, η οποία συνίσταται στην εξασφάλιση ενημέρωσης σχετικά με τη συνέχεια που δίδουν τα ενδιαφερόμενα όργανα στις συστάσεις της Υπηρεσίας ⁽²⁾·
- ε) τη νομοθετική παρακολούθηση, η οποία στοχεύει στην αναπροσαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας, προκειμένου αυτή να θωρακίζεται περισσότερο έναντι των κινδύνων απάτης.

31. Ο χρόνος που αφιερώνεται πραγματικά στην παρακολούθηση ήταν δύσκολο να προσδιοριστεί. Ωστόσο, από τις ενδείξεις που συγκεντρώθηκαν φαίνεται ότι δεν πρόκειται για την κύρια δραστηριότητα των σχετικών μονάδων. Γενικά, η προστιθέμενη αξία από την παρακολούθηση που πραγματοποιεί η Υπηρεσία αποδείχθηκε χαμηλή, ιδίως στις περιπτώσεις συντονισμού ή παροχής συνδρομής (βλέπε παράρτημα II). Στις περιπτώσεις της οικονομικής παρακολούθησης, ο ρόλος της Υπηρεσίας θα έπρεπε να περιορίζεται στην εκκαθάριση των προς ανάκτηση ποσών. Αφού τα τελευταία βεβαιωθούν, αρμόδιοι για την έκδοση των σχετικών ενταλμάτων ανάκτησης καθώς και για την εξασφάλιση της έγκαιρης εισπραξής τους είναι οι διατάκτες των επιχειρησιακών γενικών διευθύνσεων και οι αρχές των κρατών μελών. Η Γενική Διεύθυνση Προϋπολογισμού πρέπει, από την πλευρά της, να εξασφαλίζει την καταχώριση των ενταλμάτων ανάκτησης μόλις αυτά εκδοθούν και να εποπτεύει την τήρηση του χρονοδιαγράμματος των εισπράξεων εκ μέρους των διατακτών. Σε περίπτωση αμέλειας εκ μέρους των τελευταίων, η εν λόγω Γενική Διεύθυνση είναι αρμόδια να προσφύγει στην IDOC. Κατά συνέπεια, η κινητοποίηση της OLAF πέρα από την εκκαθάριση των προς ανάκτηση ποσών αλληλεπικαλύπτεται σε μεγάλο βαθμό με την αντίστοιχη δραστηριότητα των διατακτών.

32. Η παρακολούθηση που εξασφαλίζει η Υπηρεσία στην ειδική περίπτωση της διαδικασίας αμοιβαίας συνδρομής ⁽³⁾ στους τομείς των τελωνείων και της γεωργίας δεν ήταν συστηματική. Η Υπηρεσία δεν έχει καθορίσει κανόνες οι οποίοι να εξασφαλίζουν διαρκή και συνεκτική εποπτεία της προόδου που συντελείται στον τομέα των διαδικασιών αμοιβαίας συνδρομής που απαιτείται να εφαρμόζουν τα κράτη μέλη, με συνέπεια τα αποτελέσματα των σχετικών ενεργειών να μην προσδιορίζονται επακριβώς.

Οι διαδικασίες ελέγχου της ποιότητας

33. Οι αδυναμίες που επισημαίνονται στα σημεία που προηγήθηκαν εγείρουν το ζήτημα της αποτελεσματικότητας των συστημάτων ελέγχου της ποιότητας που εφαρμόζει η Υπηρεσία.

Το εγχειρίδιο της OLAF

34. Το εγχειρίδιο της OLAF περιγράφει τη δραστηριότητα κάθε υπηρεσίας της, καθώς και τις περισσότερες από τις τρέχουσες διοικητικές διαδικασίες. Μικρό μόνο μέρος του εγχειριδίου καλύπτει τις δραστηριότητες έρευνας αναφέροντας τις εφαρμοζόμενες πρακτικές, κυρίως με παραπομπή στα στάδια του συστήματος διαχείρισης υποθέσεων (ΣΔΥ). Δυσανάλογα μεγάλη σημασία δίδεται στις αμιγώς νομικές πτυχές των επιχειρήσεων, εις βάρος των πρακτικών θεμάτων που άπτονται της οργάνωσης και της διεξαγωγής των ερευνών καθώς

⁽²⁾ Οι διατάξεις του άρθρου 9 παράγραφος 4 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιούνται από την Υπηρεσία υποχρεώνουν τα θεσμικά και λοιπά κοινοτικά όργανα να ενημερώνουν την Υπηρεσία σχετικά με τη συνέχεια που δίδουν στις εν λόγω συστάσεις στον πειθαρχικό τομέα.

⁽³⁾ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 515/97 του Συμβουλίου της 13ης Μαρτίου 1997 (ΕΕ L 82 της 22.3.1997, σ. 1).

και του ρόλου που αναμένεται να διαδραματίζουν τα διάφορα εμπλεκόμενα μέρη, και ιδίως οι υπηρεσίες των κρατών μελών και τα ανώτερα στελέχη της Υπηρεσίας. Ιδιαίτερης ανάλυσης θα έπρεπε να τύχει ο ρόλος του εκτελεστικού συμβουλίου, βασικού συντελεστή της διαχείρισης των ερευνών.

Η εποπτεία της διαχείρισης των ερευνών

35. Η OLAF κληρονόμησε το πνεύμα οργάνωσης της UCLAF, στο πλαίσιο της οποίας οι επιθεωρητές διεξήγαν τις περισσότερες έρευνές τους απομονωμένοι, χωρίς πραγματική εποπτεία. Μολονότι είναι γεγονός ότι το απόρρητο των εργασιών έρευνας είναι αναγκαίο προκειμένου να αποφεύγονται οι πιέσεις που θα μπορούσαν να αποβούν επιζήμιες για τις έρευνες, εξίσου σημαντικό είναι τα ανώτερα στελέχη μιας υπηρεσίας ερευνών να ασκούν εποπτεία που σκοπό θα έχει να επαληθεύει όχι μόνο ότι ο επιθεωρητής δεν παρέκκλινε από τους στόχους του, αλλά και ότι επιδεικνύεται πραγματικά η αναμενόμενη επιμέλεια, και αυτό δεν συνέβη πάντοτε. Επιπλέον, αυτού του είδους η εποπτεία είναι αναπόφευκτη για την εξασφάλιση τη ορθής χρήσης των πόρων.

36. Ενώ το σύστημα διαχείρισης υποθέσεων (ΣΔΥ) και η δημιουργία γραμματείας επέφεραν πλέον την τάξη που έλλειπε από την καταχώριση, το φυσικό εντοπισμό και τη δομή των φακέλων των ερευνών, το σύστημα αυτό δεν έχει μετατραπεί ακόμη σε πραγματικό εργαλείο διαχείρισης, το οποίο θα επιτρέπει στους υπεύθυνους για τη διεύθυνση των ερευνών να γνωρίζουν καλύτερα την κατάσταση των επιχειρήσεων που έχουν αναλάβει να προετοιμάζουν τις δράσεις που πρέπει να αναληφθούν και να εξακριβώνουν την εκτέλεσή τους εντός των καθορισμένων προθεσμιών. Από την άποψη αυτή, η πρακτική των μηνιαίων εκθέσεων προόδου που εφαρμόζονται πειραματικά σε ορισμένες από τις μονάδες της διεύθυνσης των ερευνών, θα έπρεπε να επεκταθεί στο σύνολό τους, προκειμένου να παρακολουθείται όχι μόνο ο φόρτος εργασίας των επιθεωρητών, αλλά και ο πραγματικός οικονομικός αντίκτυπος των ερευνών που έχουν κλείσει.

37. Το ζήτημα των αποτελεσμάτων των ερευνών εξακολουθεί να μην είναι σαφές. Το γεγονός ότι ξεκινά μια παρακολούθηση δεν σημαίνει ότι θα καταλήξει σε συγκεκριμένο αποτέλεσμα ⁽¹⁾ (ανάκτηση ή ποινική ή πειθαρχική κύρωση). Με άλλα λόγια, η εκκίνηση μιας παρακολούθησης δεν αποτελεί τον καταλληλότερο δείκτη του αποτελέσματος. Ούτε έχει σημασία η διαβίβαση φακέλων στις δικαστικές αρχές. Πράγματι, τα αποδεικτικά στοιχεία που παρουσιάζει η Υπηρεσία μπορούν να κριθούν ανεπαρκή από τις εθνικές αρχές, ενώ τα πραγματικά περιστατικά που στοιχειοθετούν την παράβαση μπορεί να έχουν παραγραφεί. Ως προς τις εσωτερικές έρευνες, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η Υπηρεσία μπόρεσε να συγκεντρώσει αποδείξεις για παραβάσεις που διέπραξαν υπάλληλοι των κοινοτικών οργάνων, ήταν συχνά εξαιρετικά δύσκολο να παραπέμψει την υπόθεση προς ανάκριση από τις δικαστικές αρχές των χωρών του τόπου εργασίας των οργάνων όπου είχαν διαπραχθεί οι παραβάσεις ⁽²⁾, είτε διότι αυτές οι αρχές δεν διαθέτουν σαφείς διαδικασίες παραπομπής

αυτών των υποθέσεων εντός των δικαιοδοσιών τους, είτε διότι δεν τους παραχωρούν την προτεραιότητα που θα επιθυμούσε η Υπηρεσία ⁽³⁾. Στις Βρυξέλλες και στο Λουξεμβούργο, που αποτελούν τους κύριους τόπους εργασίας των οργάνων, θα ήταν χρήσιμο η Υπηρεσία να αποσαφηνίσει εκ νέου, σε συνεργασία με τις εμπλεκόμενες δικαστικές αρχές, τα πρακτικά μέτρα που πρέπει να εφαρμόζονται ώστε να μπορεί να παρακολουθείται η πορεία των διαβιβαζόμενων υποθέσεων. Εξάλλου, οι πειθαρχικές φύσεως συστάσεις της Υπηρεσίας δεν ακολουθούνται πάντοτε από τα σχετικά θεσμικά ή άλλα όργανα.

Ο εσωτερικός έλεγχος

38. Η μονάδα εσωτερικού ελέγχου, η οποία περιλαμβάνει δύο έκτακτους υπαλλήλους, υπάγεται άμεσα στο διευθυντή της Υπηρεσίας. Κύριο καθήκον της είναι η ενημέρωση του διευθυντή σχετικά με την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών εσωτερικού ελέγχου. Από τη δημιουργία της το 2001, οι παρεμβάσεις της αφορούσαν κατά κύριο λόγο τις διάφορες πτυχές της διοικητικής διαχείρισης της Υπηρεσίας καθώς και τις λοιπές δραστηριότητές της, εκτός από τις έρευνες. Επιπλέον, η παρέμβαση της ζητήθηκε και για διάφορες εργασίες υποστήριξης των υπηρεσιών της διεύθυνσης καθώς και για την ενίσχυση της ομάδας εργασίας που συγκροτήθηκε για την επεξεργασία των φακέλων της υπόθεσης της Eurostat από τον Ιούλιο του 2003.

39. Η μονάδα εσωτερικού ελέγχου δεν υπέβαλε καμία έκθεση σχετικά με τις δραστηριότητες της έρευνας, και συγκεκριμένα όσον αφορά την αξιολόγηση της καλής λειτουργίας του ΣΔΥ ή την αξιοπιστία και την καταλληλότητα των δεικτών αποτελεσμάτων. Στο τέλος του 2004, η υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου, παρά τις δικές της αναλύσεις κινδύνων, δεν είχε ακόμη συμβάλει ουσιαστικά στη βελτίωση των συστημάτων διαχείρισης του έργου της έρευνας.

Το εκτελεστικό συμβούλιο της OLAF

40. Το 2002, δημιουργήθηκε εκτελεστικό συμβούλιο υπό την προεδρεία του διευθυντή των ερευνών και ως μέλη τους περισσότερους προϊσταμένους μονάδας που είναι αρμόδιοι, άμεσα ή έμμεσα, για τις έρευνες. Το εν λόγω συμβούλιο συνέρχεται μία φορά την εβδομάδα και εξετάζει τις εκθέσεις που υποβάλλονται σε κάθε στάδιο των ερευνών (αξιολόγηση, κλείσιμο, ολοκλήρωση της παρακολούθησης). Το συμβούλιο δημιουργήθηκε για την επίτευξη δύο μεγάλων στόχων:

- α) βελτίωση της ποιότητας των εκθέσεων με αξιοποίηση των εμπειριών των διαφόρων υπηρεσιών·
- β) εξασφάλιση της συνοχής των αποφάσεων που προτείνονται στο διευθυντή της Υπηρεσίας από τις διάφορες ομάδες επιθεωρητών.

⁽¹⁾ Βλέπε την απόφαση του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων της 10ης Ιουλίου 2003, υπόθεση Επιτροπή κατά ΕΤΕπ, σημείο 164.

⁽²⁾ Συγκεκριμένα στο Βέλγιο και στο Λουξεμβούργο.

⁽³⁾ Για το ζήτημα αυτό, βλέπε την ανάλυση της Υπηρεσίας στο σημείο 1.3.2 της συμπληρωματικής έκθεσης αξιολόγησης της [SEC(2004) 1370 της 26.10.2004].

41. Ενώ αυτή η καινοτομία αποτέλεσε αναμφισβήτητη πρόοδο στο πλαίσιο της διεκπεραίωσης των υποθέσεων, η επιτυχία της ως μηχανισμού ελέγχου της διαχείρισης των ερευνών παραμένει μέτρια, κυρίως εξαιτίας του σύντομου χρόνου που διαθέτουν τα μέλη του συμβουλίου για να εξετάσουν όλους τους φακέλους. Έτσι, παρά την παρέμβαση του συμβουλίου, υπήρχαν έρευνες που ξεκίνησαν βάσει ανεπαρκών αξιολογήσεων, οι καθυστερήσεις στην εκτέλεση δεν υπόκεινται σε παρακολούθηση άπαξ και κοινοποιηθούν στην επιτροπή εποπτείας, ενώ έρευνες μπορούν να διαβιβαστούν στις μονάδες παρακολούθησης χωρίς να έχουν ολοκληρωθεί ορισμένες εργασίες έρευνας των αποδεικτικών στοιχείων.

Οι εκθέσεις δραστηριότητας

42. Η καταπολέμηση της απάτης αποτελεί θέμα διαφόρων εκθέσεων, οι οποίες συμβάλλουν όλες στην εξωτερική εποπτεία της OLAF, δεδομένου ότι απευθύνονται στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η Υπηρεσία υποβάλλει ετησίως έκθεση δραστηριότητων. Η Επιτροπή παρουσιάζει ετήσια έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της πολιτικής της για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων. Η επιτροπή εποπτείας της OLAF καταρτίζει ετήσια έκθεση, ενώ το άρθρο 15 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 απαιτεί μια αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της Υπηρεσίας μετά την πάροδο τριών ετών από την ίδρυσή της.

43. Με την πάροδο των ετών, η παρουσίαση των εκθέσεων δραστηριοτήτων της Υπηρεσίας έχει βελτιωθεί. Τα πρακτικά είναι σαφέστερα από τότε που στηρίζονται στα στατιστικά δεδομένα του ΣΔΥ και οι αναλύσεις αφορούν λιγότερο ζητήματα δικαίου ή πολιτικής των ερευνών και περισσότερο μελέτες υποθέσεων. Η αξιοπιστία των στατιστικών στοιχείων πρέπει να ενισχυθεί περαιτέρω με την ακριβέστερη καταγραφή των επιχειρήσεων και την ταχύτερη ενημέρωση των φακέλων. Ομοίως, δεκτικές βελτιώσεων είναι και οι τελευταίες εκθέσεις, με την έννοια ότι η δραστηριότητα αναλύεται περισσότερο από την άποψη του όγκου, παρά των επιτυγχάνομενων αποτελεσμάτων. Ως προς το ζήτημα αυτό, οι διατάξεις του άρθρου 12 παράγραφος 3 δεύτερο εδάφιο του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 ορίζουν ότι ο διευθυντής υποβάλλει «εκθέσεις ... σχετικά με τα αποτελέσματα των ερευνών που πραγματοποιούνται από την Υπηρεσία». Όσον αφορά τις ανακτήσεις ποσών, τα στοιχεία δεν είναι αξιόπιστα, διότι οι πληροφορίες που προέρχονται από τα κράτη μέλη δεν είναι ομοιογενείς, ούτε έχουν υποβληθεί σε επαλήθευση⁽¹⁾. Ως προς τις δικαστικές συνέχειες, οι προθεσμίες δεν επιτρέπουν να εκτιμηθεί η αποτελεσματικότητα των εργασιών της Υπηρεσίας, ενώ ασήμαντος παραμένει ο αριθμός των πειδαρχικών διαδικασιών που σχετίζονται με τις εσωτερικές έρευνες. Η Υπηρεσία, προκειμένου να λογοδοτεί για τη δραστηριότητά της κατά τρόπο διαφανή και εύστοχο, πρέπει να καθορίσει και να ενημερώνει δείκτες οι οποίοι να αφορούν όχι μόνο τον όγκο των δραστηριοτήτων της, αλλά και τα αποτελέσματα (επιτυχία ή αποτυχία) των ερευνών της⁽²⁾ (βλέπε σημείο 39), συμπεριλαμβανομένων αυτών που διεξάγονται σε

συνεργασία με τις υπηρεσίες των κρατών μελών. Τα πραγματικά αποτελέσματα των ερευνών εξακολουθεί να είναι δύσκολο να προσδιοριστούν.

Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ OLAF ΣΤΟ ΕΡΓΟ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

Εισαγωγή

44. Στόχος αυτού του δεύτερου μέρους είναι η αποτίμηση της πραγματικής συμβολής των υπηρεσιών της OLAF στο έργο της έρευνας. Από την άποψη αυτή, υπενθυμίζεται ότι, το Νοέμβριο του 2003, ο Πρόεδρος της Επιτροπής είχε προβλέψει την επανεπικέντρωση των δραστηριοτήτων της OLAF στο έργο της έρευνας⁽³⁾.

Συλλογή πληροφοριών, επιχειρησιακή στρατηγική και τεχνολογία της πληροφορίας

45. Η διεύθυνση C περιλαμβάνει τρεις μονάδες (βλέπε παράρτημα Ι). Η πρώτη ασχολείται με τα στρατηγικά ζητήματα της καταπολέμησης της απάτης, την ανάλυση των τάσεων και των μακροπρόθεσμων κινδύνων, καθώς και με τις βάσεις δεδομένων των παρατυπιών που κοινοποιούν τα κράτη μέλη. Η δεύτερη είναι αρμόδια για την τεχνολογία της πληροφορίας και τη γραμματεία. Συγκεκριμένα, η εν λόγω μονάδα δημιούργησε και εξασφάλισε τη λειτουργία του συστήματος διαχείρισης υποθέσεων (ΣΔΥ) (βλέπε σημείο 17). Η τρίτη μονάδα υποστηρίζει, μέσω τεχνικών εργαλείων και λογισμικών, τις έρευνες που διεξάγουν οι υπάλληλοι της διεύθυνσης των ερευνών. Μπορεί επίσης να παρέχει επιχειρησιακή συνδρομή⁽⁴⁾ στις υπηρεσίες ερευνών των κρατών μελών.

46. Η μονάδα που είναι επιφορτισμένη με τη στρατηγική ανάλυση θα έπρεπε να παρέχει τη δυνατότητα στην Υπηρεσία να ανοίγει ορισμένες έρευνες, όχι πλέον μόνο βάσει καταγγελιών, αλλά βάσει στοχοθετημένων αναλύσεων κινδύνων, οι οποίες θα πραγματοποιούνται από την ίδια την Υπηρεσία, με την ενδεχόμενη συνεργασία των ομολόγων της υπηρεσιών των κρατών μελών. Μολονότι αυτή η υπηρεσία δημιουργήθηκε πριν από δύο χρόνια, οι παρεμβάσεις της δεν συνέβαλαν άμεσα στη δραστηριότητα της έρευνας⁽⁵⁾.

47. Μεταξύ των μέσων που θα μπορούσαν να καταλήξουν στην εκκίνηση έρευνας, η μονάδα εξέτασε τις πληροφορίες που διαβιβάζουν τα κράτη μέλη δυνάμει των κανονισμών (ΕΟΚ) αριθ. 595/91⁽⁶⁾ και (ΕΚ) αριθ. 1681/94 σχετικά με τις παρατυπίες που εντοπίζονται στον τομέα της γεωργίας και των διαρθρωτικών ταμείων. Το συμπέρασμά της ήταν ότι η ποιότητα των δεδομένων αυτών συνήθως δεν επαρκούσε για την αξιοποίησή τους.

⁽¹⁾ Δήλωση του Προέδρου, κυρίου Prodi, ενώπιον της Επιτροπής ελέγχου του προϋπολογισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, στις 18 Νοεμβρίου 2003.

⁽²⁾ Υποστήριξη που παρέχεται μέσω της διαχείρισης των συστημάτων καταχώρισης και κοινοποίησης των περιπτώσεων απάτης που εντοπίζονται στα κράτη μέλη (AFIS, ECR...).

⁽³⁾ Πέμπτη έκθεση της Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (Ιούλιος 2003-Ιούνιος 2004) σημείο 3.1.1.

⁽⁴⁾ Βλέπε ειδική έκθεση αριθ. 3/2004 της 10ης Ιουνίου 2004 (EE C 269 της 4.11.2004).

⁽¹⁾ Στην ετήσια έκθεσή του για το οικονομικό έτος 2000, το Συνέδριο επισήμανε (σημείο 7.49) ότι δεν υπήρχε σύστημα πλήρους καταγραφής των αποτελεσμάτων των διαφόρων ερευνών και των ανακτώμενων ποσών.

⁽²⁾ Από την άποψη αυτή, πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ των συστάσεων των εκθέσεων έρευνας και της δικαστικής ή πειδαρχικής συνέχειας που δίδεται σε αυτές στην πράξη. Ομοίως, διάκριση πρέπει να γίνει μεταξύ των ζητούμενων προς ανάκτηση ποσών και εκείνων που εισπράττονται τελικά.

48. Όσον αφορά τις στρατηγικές αναλύσεις, η μονάδα αντιμετωπίζει δυσκολία πρόσβασης σε διάφορες βάσεις δεδομένων των θεσμικών οργάνων. Πράγματι, οι υπηρεσίες των οργάνων αυτών εκφράζουν ανησυχία σχετικά με την πιθανή χρήση εκ μέρους της OLAF μιας γενικευμένης πρόσβασης σε βάσεις δεδομένων για τις οποίες ισχύουν οι διατάξεις σχετικά με την ασφάλεια των προσωπικών δεδομένων [κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 45/2001]. Σχετικά με το ευαίσθητο αυτό θέμα δεν υπήρξε καμία εις βάθος συζήτηση με την επιτροπή εποπτείας, μολονότι αυτό είναι καθοριστικό, εάν η Υπηρεσία πρέπει να υιοθετήσει μια συστηματικότερη και περισσότερο ανακριτική προσέγγιση όσον αφορά την εκκίνηση των εσωτερικών ερευνών της.

49. Αν και πρόσφατη, η αύξηση των αιτημάτων παροχής υποστήριξης εκ μέρους των υπηρεσιών ερευνών σε θέματα επιχειρησιακής ανάλυσης φαίνεται φυσιολογική, κυρίως όσον αφορά τα ερωτήματα που υποβάλλονται στις βάσεις δεδομένων. Στα μέσα του 2004, οι παρεμβάσεις της μονάδας επιχειρησιακής ανάλυσης αφορούσαν, στο μεγαλύτερο μέρος τους, τους τομείς της γεωργίας και των τελωνείων, οι οποίοι δεν περιλαμβάνονται στις προτεραιότητες της έρευνας όπως τις έχει καθορίσει ο διευθυντής της OLAF.

50. Στο πλαίσιο αυτού που η Υπηρεσία ονομάζει «πλατφόρμα υπηρεσιών», η μονάδα επιχειρησιακής ανάλυσης διαθέτει ένα σημαντικό μέρος των πόρων της για την παροχή υποστήριξης προς τα κράτη μέλη στον τομέα των τελωνείων και της γεωργίας. Δύο από αυτές τις δραστηριότητες θα ταίριαζαν περισσότερο σε άλλες υπηρεσίες της Επιτροπής:

- α) η λειτουργία του συστήματος πληροφοριών για την καταπολέμηση της απάτης (AFIS), το οποίο παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη και στην OLAF να λαμβάνουν και να διαδίδουν πληροφορίες σχετικά με τις περιπτώσεις απάτης ⁽¹⁾
- β) η διαχείριση των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από το γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης και προορίζονται για την ενίσχυση του εξοπλισμού των τελωνειακών υπηρεσιών των κρατών μελών.

Πολιτική, νομοθεσία και γνωμοδοτήσεις νομικής φύσεως

51. Η διεύθυνση Α αποτελείται από έξι μονάδες (βλέπε παράρτημα Ι). Τρεις από τις μονάδες αυτές είναι επιφορτισμένες με εργασίες παρακολούθησης (βλέπε σημεία 30 έως 32) καθώς και με την παροχή υποστήριξης στους επιθεωρητές σε θέματα τομεακών νομοθεσιών. Μολονότι ο ακριβής ρόλος αυτών των τριών μονάδων ποικίλλει ανάλογα με τον τομέα που έχουν αναλάβει, τα καθήκοντά τους είναι δύο ειδών και συνδέονται τα μεν με τις έρευνες, τα δε με την παροχή υποστήριξης στις επιχειρησιακές γενικές διευθύνσεις της Επιτροπής, στο πλαίσιο της πολιτικής για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων.

52. Όσον αφορά τις έρευνες, οι εν λόγω τρεις μονάδες πραγματοποιούν αναλύσεις σχετικές με την τομεακή νομοθεσία. Επιπλέον, εξασφαλίζουν την παρακολούθηση των παρατυπιών που κοινοποιούν στην Επιτροπή τα κράτη μέλη. Οι γνωμοδοτήσεις αυτών των μονάδων σε νομικά ή οικονομικά θέματα, και ιδίως αυτές που εκδίδονται στο στάδιο της αξιολόγησης των υποθέσεων, συνέβαλαν στη βελτίωση της ποιότητας των ερευνών, κυρίως στους τομείς των άμεσων δαπανών και των εξωτερικών δράσεων.

⁽¹⁾ Η μονάδα C.2 συμμετέχει στην τεχνική διαχείριση του συστήματος AFIS, στο οποίο θα έπρεπε να είχε πρόσβαση η Υπηρεσία, παρά του ότι υπεύθυνη για τη διαχείρισή του είναι άλλη υπηρεσία της Επιτροπής.

53. Ως προς την υποστήριξη στις επιχειρησιακές γενικές διευθύνσεις της Επιτροπής, συμμετέχουν στην εξέταση των νομικών κειμένων από την οπτική γωνία της θωράκισής τους έναντι της απάτης. Ο ρόλος τους συνίσταται στην πρόταση μηχανισμών πρόληψης με την αξιοποίηση των εμπειριών που αποκομίζονται από τις έρευνες της Υπηρεσίας.

54. Στο σημείο 53 της ειδικής έκθεσης του σχετικά με την ανάκτηση παράτυπων πληρωμών στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής ⁽²⁾, το Συνέδριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ο ρόλος της OLAF στο πλαίσιο της παρακολούθησης των παρατυπιών που επισημαίνουν τα κράτη μέλη παρέμενε συγκεχυμένος εξαιτίας του ασαφούς επιμερισμού των ευθυνών μεταξύ της ΓΔ Γεωργία και της Υπηρεσίας, γεγονός που περιορίσει την αποτελεσματικότητα του μηχανισμού ανάκτησης των ποσών που είχαν καταλογιστεί αδικαιολόγητα στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Μολονότι ο έλεγχος του Συνεδρίου ελάχιστα κάλυψε την παρακολούθηση των παρατυπιών που κοινοποιούνται στους τομείς των τελωνείων και των διαρθρωτικών ταμείων, τα ζητήματα που τίθενται όσον αφορά τον επιμερισμό των ευθυνών είναι τα ίδια. Γενικά, οι δραστηριότητες παρακολούθησης συνεπάγονται την εκτροπή πόρων της Υπηρεσίας προς όφελος των επιχειρησιακών γενικών διευθύνσεων της Επιτροπής και εις βάρος του έργου της έρευνας.

55. Από τις άλλες τρεις μονάδες της διεύθυνσης Α, το ένα τρίτο σχεδόν των πόρων της μονάδας που είναι αρμόδια για τις νομικές υποθέσεις (12 υπάλληλοι) ασχολείται με τις γενικές νομικές γνωμοδοτήσεις (μη τομεακές) προς όφελος της διεύθυνσης των ερευνών. Το έργο αυτό είναι χρήσιμο, δεδομένου ότι συμπληρώνει τις τομεακές γνωμοδοτήσεις που εκδίδουν οι μονάδες παρακολούθησης. Ωστόσο, δεν είναι εξίσου σαφές εάν οι λοιπές εργασίες αυτής της μονάδας, και ιδίως αυτές που αφορούν τη στρατηγική προστασίας των οικονομικών συμφερόντων, αντιστοιχούν στην κύρια αποστολή της Υπηρεσίας καθώς και εάν αυτή είναι η πλέον αρμόδια για να ασχοληθεί με το ζήτημα αυτό. Το ίδιο ισχύει και για τις δύο άλλες μονάδες (προστασία του ευρώ και υποστήριξη των συμβουλευτικών επιτροπών στον τομέα της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων).

Οι μονάδες που υπάγονται απευθείας στον διευθυντή της Υπηρεσίας

56. Εκτός από την υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου, τέσσερις μονάδες υπάγονται απευθείας στον διευθυντή της Υπηρεσίας (βλέπε παράρτημα Ι).

Η μονάδα των δικαστών

57. Αν και υπαγόμενη στον διευθυντή της Υπηρεσίας, η μονάδα αυτή πρέπει να επιτελεί δύο ειδών καθήκοντα που συνδέονται στενά με το έργο της έρευνας:

- α) να παρέχει υποστήριξη στις έρευνες όταν πρόκειται για τις ιδιαιτερότητες των δικαστικών συστημάτων των κρατών μελών·
- β) σε περίπτωση διαβίβασης υποθέσεων στις εθνικές δικαστικές αρχές, να εξασφαλίζει την ομαλή διαβίβαση των φακέλων από την Υπηρεσία στις εισαγγελικές αρχές των σχετικών χωρών.

⁽²⁾ Βλέπε ειδική έκθεση αριθ. 3/2004.

58. Η μονάδα των δικαστών συμμετείχε ελάχιστα στις εργασίες αξιολόγησης και έρευνας. Η συχνά καθυστερημένη παρέμβασή της δεν επέτρεψε πάντοτε την αξιοποίηση του διαθέσιμου δυναμικού, γεγονός που επηρέασε την ποιότητα ορισμένων εκθέσεων έρευνας. Στον τομέα των άμεσων δαπανών, από το δεύτερο εξάμηνο του 2003, οι δικαστές συμμετείχαν στις εργασίες των επιθεωρητών ήδη από την έναρξη των ερευνών. Εάν αυτή η πρακτική επεκτεινόταν στο σύνολο των τομέων παρέμβασης της Υπηρεσίας, θα ήταν ευκολότερο να καθοριστεί εάν τα διαθέσιμα αποδεικτικά στοιχεία επαρκούν ή ποιες συμπληρωματικές αποδείξεις χρειάζονται ακόμη για να κλείσει η έρευνα με τη διαβίβαση του φακέλου στις πειθαρχικές ή δικαστικές αρχές με πιθανότητες επιτυχίας.

Η μονάδα που είναι αρμόδια για την κατάρτιση και τη στήριξη των υποψήφιων χωρών

59. Στο πλαίσιο της διεύρυνσης της Ένωσης, ανατέθηκε σε ειδική μονάδα η εφαρμογή προγράμματος 15 εκατομμυρίων ευρώ, χρηματοδοτούμενου από το πρόγραμμα Phare. Κατ' αρχήν, η δραστηριότητα αυτή πρέπει να συνεχιστεί μέχρι το 2006. Το 2004, της ανατέθηκε ακόμη ένα πρόγραμμα υποστήριξης των νέων κρατών μελών (πρόγραμμα Hercules, ύψους 11,7 εκατομμυρίων ευρώ). Όπως και με την καταπολέμηση της παραχάραξης νομίσματος, ρόλος της Υπηρεσίας δεν είναι η διαχείριση προγραμμάτων δαπανών.

60. Η μονάδα είναι επίσης κατ' αρχήν αρμόδια για τη διαρκή κατάρτιση εντός της Υπηρεσίας. Ωστόσο, φαίνεται ότι αυτή η δραστηριότητα έχει παραμεληθεί. Κατά συνέπεια, η αποστολή της μονάδας αυτής πρέπει να επανεκτιμηθεί.

Η μονάδα που είναι αρμόδια για τον προϋπολογισμό και το προσωπικό

61. Το μέγεθος αυτής της μονάδας και, γενικότερα, οι διοικητικές δαπάνες της OLAF είναι λιγότερες από ό,τι θα ήταν εάν η Υπηρεσία δεν υπαγόταν διοικητικά στην Επιτροπή. Κατά συνέπεια, η OLAF εξοικονομεί σημαντικούς πόρους επωφελούμενη από μεγάλο αριθμό υπηρεσιών παρεχόμενων από τη Γενική Διεύθυνση Διοίκησης, χωρίς ωστόσο να παραβλάπεται η ανεξαρτησία του έργου της έρευνας.

Το ανθρώπινο δυναμικό

62. Η μεγάλη αύξηση του αριθμού των θέσεων από το 1999 και μετά υποδηλώνει τη βούληση της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό αρχής να ενισχύσει το έργο της έρευνας που επιτελεί η Υπηρεσία. Εντούτοις, ο αριθμός νέων θέσεων δεν στηρίζεται σε καμία μελέτη με στόχο τον προσδιορισμό των αναγκών σε συνάρτηση τόσο με τη στρατηγική που επιλέγει η Υπηρεσία, όσο και με το φόρτο εργασίας.

63. Μεγάλο μέρος της αύξησης του προσωπικού πραγματοποιήθηκε με τη δημιουργία έκτακτων θέσεων. Έτσι, ο αριθμός των έκτακτων θέσεων των κατηγοριών Α και Β αυξήθηκε από 12 το 1999 σε 127 το 2001. Στον πίνακα προσωπικού για το 2004, οι θέσεις αυτές αντιστοιχούσαν στο 55 % του συνόλου των υπαλλήλων των κατηγοριών Α και Β. Ο μεγάλος αριθμός των έκτακτων θέσεων υπήρξε συνέπεια της διαδικασίας έγκρισης του προϋπολογισμού για το οικονομικό έτος 2001, στόχος της οποίας ήταν, την εποχή εκείνη, η αντικατάσταση των στελεχών στον τομέα της έρευνας που προέρχονταν από την UCLAF⁽¹⁾. Μετά την επίτευξη πλέον αυτού του στόχου, περισσότερες είναι οι δυσκολίες που δημιουργεί η κατάσταση αυτή, παρά τα πλεονεκτήματα που προσφέρει:

- α) δεδομένου ότι πολλοί επιθεωρητές προσελήφθησαν από τις υπηρεσίες ελέγχου των κρατών μελών, υψηλό ποσοστό αυτών χρειάστηκε να εξοικειωθεί με το νομικό πλαίσιο, το θεσμικό περιβάλλον και τις ιδιαίτερες διαδικασίες εκτέλεσης του κοινοτικού προϋπολογισμού. Η δυσκολία του έργου αυτού επιτάχθηκε ακόμη περισσότερο από το γεγονός ότι, σε αντίθεση με τις πρακτικές που εφαρμόζονται στις ΔΓ Εμπόριο και Ανταγωνισμός⁽²⁾, η Υπηρεσία προσφέρει ελάχιστη αρχική κατάρτιση στους επιθεωρητές που προσλαμβάνει·
- β) οι περισσότερες συμβάσεις έκτακτου υπαλλήλου που υπάρχουν σήμερα θα ολοκληρώσουν τη δεύτερη και τελευταία περίοδο των τριών ετών μεταξύ του 2007 και του 2009⁽³⁾. Στο βαθμό που οι σχετικοί υπάλληλοι θα υποχρεωθούν να εγκαταλείψουν την Υπηρεσία, υπάρχει μεγάλος κίνδυνος να χαθεί, σε σύντομο χρονικό διάστημα, όλη αυτή η αποκτηθείσα πείρα και τεχνογνωσία.

64. Λόγω της πολυπλοκότητας του κοινοτικού πλαισίου, οι επιθεωρητές οφείλουν να αποδεικνύουν πολύπλευρα προσόντα και να επιδεικνύουν μεγάλη ικανότητα προσαρμογής. Το γεγονός ότι δεν είναι εύκολο να συγκεντρώσει κάποιος αυτές τις ιδιότητες αποτελεί σοβαρό λόγο ώστε, στο μέλλον, να δοθεί μεγαλύτερη προτεραιότητα στη σταθερότητα των προσλήψεων και στα προγράμματα κατάρτισης. Υπό αυτές τις προϋποθέσεις, θα έπρεπε να επανεξεταστεί το ζήτημα του πίνακα προσωπικού, προκειμένου να εξασφαλιστούν, υπέρ των επιθεωρητών, λιγότερο αβέβαιες συνθήκες και πραγματικές δυνατότητες σταδιοδρομίας. Αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί σταδιακά με τη μετατροπή ορισμένων θέσεων στο βαθμό που αυτό θα ήταν δυνατόν στο πλαίσιο μελλοντικών διαδικασιών έγκρισης προϋπολογισμού.

65. Παράλληλα, θα έπρεπε να ενθαρρυνθεί η διάθεση στις υπηρεσίες ανάλυσης (συλλογή πληροφοριών) της Υπηρεσίας μεγαλύτερου αριθμού εθνικών εμπειρογνομόνων αποσπασμένων από τις αρχές που εκτίθενται περισσότερο στο πρόβλημα της απάτης και της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μια ιδιαίτερη προσπάθεια προς την κατεύθυνση αυτή θα μπορούσε να γίνει με τις υπηρεσίες των κρατών μελών που καλούνται να συνεργαστούν με την Υπηρεσία.

(1) Επιπλέον, ο αριθμός των μόνιμων θέσεων των κατηγοριών Α και Β αυξήθηκε από 107 το 1999 σε 143 το 2000 και στη συνέχεια μειώθηκε σε 109 το 2001.

(2) Οι εν λόγω γενικές διευθύνσεις της Επιτροπής χρησιμοποιούν σε πολύ μεγάλο βαθμό ομάδες επιθεωρητών υψηλού επιπέδου.

(3) Στην ειδική έκθεσή του αριθ. 8/98 το Συνέδριο επεσήμει ήδη ότι το μεγάλο ποσοστό έκτακτων υπαλλήλων συνεπάγεται έλλειψη συνέχειας στην οργάνωση της Υπηρεσίας.

Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ

66. Η επιτροπή εποπτείας δημιουργήθηκε με τις ιδρυτικές πράξεις της OLAF ⁽¹⁾. «Με τον τακτικό έλεγχο που διενεργεί όσον αφορά την εκτέλεση των καθηκόντων διεξαγωγής ερευνών, ενισχύει την ανεξαρτησία της Υπηρεσίας» ⁽²⁾. Επίσης, προβλεπόταν, κατόπιν αιτήσεως του διευθυντή ή με δική της πρωτοβουλία, «... [να δίνει] στο διευθυντή γνώμες σχετικά με τις δραστηριότητες της Υπηρεσίας, χωρίς πάντως να αναμειγνύεται στη διεξαγωγή των τρεχουσών ερευνών» ⁽²⁾. Στην πραγματικότητα, βάσει της αιτιολογικής σκέψης 10 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1073/1999, η επιτροπή έδωσε ιδιαίτερη έμφαση σε μια διάταξη του δικού της εσωτερικού κανονισμού, δυνάμει της οποίας επισημαίνει ότι θα εξασφαλίζει ότι η Υπηρεσία τηρεί τις αρχές που θέτουν τα ατομικά δικαιώματα και οι θεμελιώδεις ελευθερίες, ιδίως όσον αφορά τις εσωτερικές έρευνες ⁽³⁾.

67. Η εκτέλεση της αποστολής της επιτροπής εποπτείας είναι λεπτή από πολλές απόψεις. Η επιτροπή πρέπει να εγγυάται συγχρόνως την ανεξαρτησία της Υπηρεσίας και το σεβασμό των δικαιωμάτων όσων υπάγονται στη δικαιοδοσία της. Για το σκοπό αυτό, ωστόσο, η νομοθεσία δεν της παρέχει καμία εξουσία για τη λήψη αποφάσεων. Αποφαινόμενη μόνο επί θεμάτων αρχής, δημιουργεί θεωρία η οποία δεν έχει άμεσες συνέπειες στις έρευνες. Τέλος, δεδομένου ότι δεν μπορεί να παρέμβει στη διαδικασία των ερευνών, δεν αποτελεί με κανένα τρόπο παράγοντα ελέγχου της νομιμότητας των διαφόρων πράξεων έρευνας κατά την εκτέλεσή τους.

68. Όσον αφορά τον έλεγχο της διαδικασίας παρακολούθησης στο πλαίσιο των ερευνών, πολλές πρόσφατες υποθέσεις αποδεικνύουν την ύπαρξη αλληλοεπικαλύψεων μεταξύ των παρεμβάσεων της επιτροπής εποπτείας και εκείνων του Διαμεσολαβητή. Έτσι, μεταξύ Σεπτεμβρίου 2003 και Μαΐου 2004, σε επτά συνεδριάσεις της η επιτροπή συζήτησε για τις παρεμβάσεις του Διαμεσολαβητή στο πλαίσιο ατομικών ερευνών της Υπηρεσίας. Εξάλλου, η επιτροπή δεν επιλαμβάνεται των αιτημάτων που υποβάλλουν οι υποκείμενοι σε έρευνα προς το διευθυντή της Υπηρεσίας, ο οποίος είναι ελεύθερος να δώσει σε αυτά τη συνέχεια που εκείνος κρίνει αναγκαία.

69. Ενώ η επιτροπή δεν πρέπει να αναμειγνύεται στη διαχείριση της Υπηρεσίας, δηλαδή δεν πρέπει να παρεμβαίνει ούτε στις εκτός ερευνών δραστηριότητες της Υπηρεσίας, ούτε στη διεξαγωγή των ερευνών:

α) πρέπει να ενημερώνεται για τις έρευνες που δεν ολοκληρώνονται εντός εννέα μηνών από την έναρξή τους. Στην πράξη, τις περισσότερες φορές αυτή η ενημέρωση της επιτροπής δεν έχει συγκεκριμένες συνέπειες·

β) κάθε χρόνο οφείλει να εξετάζει λεπτομερώς το σχέδιο προϋπολογισμού της Υπηρεσίας ⁽⁴⁾, μολονότι ο προϋπολογισμός αυτός αφορά και άλλες δραστηριότητες εκτός από τις έρευνες. Η εξέταση αυτή αποδεικνύεται ότι είναι σε μεγάλο βαθμό τυπική, διότι η επιτροπή, δεδομένου ότι δεν συνεπικουρεί την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή, δεν διαθέτει καμία αρμοδιότητα σχετικά·

γ) έχει ζητήσει να ενημερώνεται εκ των προτέρων για τις παραπομπές υποθέσεων στις εθνικές δικαστικές αρχές ⁽⁵⁾. Εντούτοις, δεδομένου ότι η παραπομπή στις δικαστικές αρχές αποτελεί συχνά ένα στάδιο της έρευνας που πραγματοποιείται με τη βοήθεια των τελευταίων, και καθώς αυτή η παραπομπή αποτελεί πράξη της απόλυτης δικαιοδοσίας του διευθυντή της Υπηρεσίας, αυτή η προηγούμενη γνωστοποίηση στην επιτροπή μπορεί να αποτελέσει πηγή παρεμβάσεων·

δ) στον εσωτερικό κανονισμό της ζητά από τον διευθυντή της Υπηρεσίας να της αναγνωρίσει δικαιώματα που υπερβαίνουν αυτά που προβλέπονται στις ιδρυτικές πράξεις (κοινοποίηση των ενστάσεων που υποβάλλονται στον διευθυντή ⁽⁶⁾, κοινοποίηση των νομοθετικών πρωτοβουλιών της Υπηρεσίας με στόχο την καταπολέμηση της απάτης ή την προστασία των οικονομικών συμφερόντων ⁽⁷⁾, πρόσβαση σε όλα τα έγγραφα και σε όλους τους φακέλους της OLAF ⁽⁸⁾, ίδια δημοσιονομικά μέσα ⁽⁹⁾, διορισμός του προσωπικού της γραμματείας ⁽¹⁰⁾, καθορισμός της έδρας της γραμματείας ⁽¹¹⁾ ...).

70. Από τότε που διορίστηκε ο διευθυντής της Υπηρεσίας, η ανεξαρτησία του δεν απειλήθηκε ποτέ πραγματικά ⁽¹²⁾. Στην πράξη, η επιτροπή επικέντρωσε την προσοχή της, σε μεγάλο βαθμό, στα ζητήματα που αφορούσαν το σεβασμό, εκ μέρους της Υπηρεσίας, των ατομικών δικαιωμάτων των προσώπων που εμπλέκονταν στις εσωτερικές έρευνες και έχει εκφράσει τη λύπη της για την έλλειψη ενός κώδικα δεοντολογίας, ο οποίος θα αποτελούσε το αδιαμφισβήτητο πλαίσιο για τις πράξεις που συνδέονται τις έρευνες. Η επικέντρωση της προσοχής της επιτροπής στις εσωτερικές έρευνες και στα ατομικά δικαιώματα επηρέασε τις σχέσεις της με τη διεύθυνση της Υπηρεσίας.

71. Σύμφωνα με την πολιτική που εφαρμόζει η Υπηρεσία, η επιτροπή εποπτείας έδωσε προτεραιότητα στον ποινικό προσανατολισμό των εσωτερικών ερευνών εις βάρος των εξωτερικών, μολονότι η καταπολέμηση της απάτης που θίγει τα κοινοτικά οικονομικά συμφέροντα υπερβαίνει κατά πολύ το πλαίσιο των κοινοτικών οργάνων και πολλές απάτες διαπράττονται χωρίς οποιαδήποτε

⁽⁴⁾ Διαβούλευση του διευθυντή με την επιτροπή δυνάμει του άρθρου 6 παράγραφος 2 της απόφασης 1999/352/ΕΚ, ΕΚΑΧ, Ευρατόμ το οποίο δεν απαιτεί τυπική γνωμοδότηση.

⁽⁵⁾ Ενώ ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 προβλέπει τη γνωστοποίηση των υποθέσεων που διαβιβάζονται στις δικαστικές αρχές από τον διευθυντή της Υπηρεσίας, χωρίς να καθορίζει το χρόνο αυτής της γνωστοποίησης, ο εσωτερικός κανονισμός της επιτροπής εποπτείας καθορίζει (άρθρο 22 παράγραφος 5) την αρχή της προηγούμενης γνωστοποίησης.

⁽⁶⁾ Άρθρο 22 παράγραφος 6.

⁽⁷⁾ Άρθρο 22 παράγραφος 7.

⁽⁸⁾ Άρθρο 3 παράγραφος 1 στοιχείο β).

⁽⁹⁾ Άρθρο 4 παράγραφος 5, άρθρο 19 παράγραφος 7 και άρθρο 25.

⁽¹⁰⁾ Άρθρα 19 παράγραφοι 1 και 2.

⁽¹¹⁾ Άρθρο 19 παράγραφος 4.

⁽¹²⁾ Ακόμα και στο αποκορύφωμα της κρίσης της Eurostat το 2003, η Επιτροπή φρόντισε να μην αναμειχθεί στη διεξαγωγή των ερευνών.

⁽¹⁾ Απόφαση 1999/352/ΕΚ, ΕΚΑΧ, Ευρατόμ, άρθρο 4.

⁽²⁾ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1073/1999, άρθρο 11 παράγραφος 1.

⁽³⁾ Εσωτερικός κανονισμός της 17ης Νοεμβρίου 1999, άρθρο 2 (ΕΕ L 41 της 15.2.2000).

συμμετοχή των υπαλλήλων των θεσμικών και λοιπών κοινοτικών οργάνων. Παρά το γεγονός ότι ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 ορίζει, στο άρθρο 7 παράγραφος 1 και στο άρθρο 7 παράγραφος 3, ότι «τα θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμοί ενημερώνουν αμελλητί την Υπηρεσία για τις ενδεχόμενες περιπτώσεις απάτης ή δωροδοκίας» και ότι «τα κράτη μέλη, στο μέτρο που το επιτρέπει το εθνικό δίκαιο, διαβιβάζουν ... κάθε κρινόμενο ως σχετικό με την υπόθεση έγγραφο ή πληροφορία ... και που αφορά την καταπολέμηση της απάτης ... ή οποιασδήποτε άλλης παράνομης δραστηριότητας εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων», η επιτροπή εποπτείας δεν μελέτησε ποτέ τις συνθήκες υπό τις οποίες οι οργανισμοί ή τα κράτη μέλη εκπληρώνουν αυτή την υποχρέωση, η οποία ωστόσο έχει ουσιαστική σημασία για το ερευνητικό έργο της Υπηρεσίας (1).

72. Η γραμματεία της επιτροπής, προκειμένου η δεύτερη να είναι σε θέση να συζητά επί των ζητημάτων που αφορούν τη διεξαγωγή των ερευνών έχοντας πλήρη γνώση των γεγονότων, εξετάζει τους φακέλους ερευνών που έχουν κλείσει, τους οποίους επιλέγει βάσει κριτηρίων που έχουν καθοριστεί σε συμφωνία με τον πρόεδρο. Ο αριθμός των φακέλων που εξετάστηκαν πρόσφατα ήταν 17 το 2003 και 7 για τους πρώτους έξι μήνες του 2004. Οι εξετάσεις αυτές αποτελούν αντικείμενο εμπεριστατωμένων δελτίων αξιολόγησης, τα οποία συχνά περιέχουν εύστοχες συστάσεις ή σοβαρά ζητήματα αρχής. Τα εν λόγω δελτία δεν κοινοποιούνται στην Υπηρεσία. Μια περισσότερο ανοικτή προσέγγιση όχι μόνο θα ωφελούσε τις διυπηρεσιακές σχέσεις, αλλά θα επέτρεπε σε όλους να επωφεληθούν από τις βέλτιστες πρακτικές, συμβάλλοντας έτσι στην ενίσχυση του έργου της έρευνας (2).

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

73. Το Νοέμβριο του 2003, η Υπηρεσία έλαβε σημαντικά μέτρα αναδιοργάνωσης. Από τον έλεγχο κατέστη σαφές ότι, στις αρχές του 2004, προσπαθούσε ακόμη να αποσειεί το βαρύ παρελθόν που της κληροδότησε η προκάτοχος υπηρεσία, η UCLAF, και ότι τα νέα μέτρα είχαν μόλις αρχίσει να παράγουν τα αποτελέσματά τους (βλέπε σημείο 10).

Επάρκεια και αποτελεσματικότητα των ερευνών

74. Η πολιτική της Υπηρεσίας στον τομέα των ερευνών παραμένει αβέβαιη είτε πρόκειται για την παρέμβαση της με δική της πρωτοβουλία, είτε για τη διαχείριση των προτεραιοτήτων της, είτε για τους όρους της συνεργασίας της με τα κράτη μέλη, είτε για τον έλεγχο των προδεδειμένων της. Ομοίως, παραμένει ασαφές προς ποια κατεύθυνση τείνουν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα, διότι οι οικονομικές και πειθαρχικές πτυχές των ερευνών μπορεί να παραβλεφθούν προς όφελος δικαστικών διαδικασιών, των οποίων η έκβαση είναι συχνά μακρινή και αβέβαιη (βλέπε σημεία 19, 20 και 25).

(1) Βλέπε επίσης τις διατάξεις του άρθρου 9 του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 2988/95 οι οποίες, στο πλαίσιο της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων, επιβάλλουν στα κράτη μέλη να παρέχουν στην Επιτροπή κάθε απαραίτητη βοήθεια.

(2) Εκ των οποίων οι 14 ήταν εσωτερικές έρευνες.

Αφού καθοριστούν οι κατευθυντήριες αρχές των ερευνών της από την άποψη των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων και όχι πλέον μόνο σε συνάρτηση με τους τομείς συγκέντρωσης των δραστηριοτήτων, η καθιέρωση δεικτών απόδοσης (αντί για απλούς δείκτες δραστηριότητας) θα επέτρεπε να αξιολογηθεί κατά πόσο δικαιολογούνται οι επιλογές της Υπηρεσίας.

75. Ο μηχανισμός λήψης αποφάσεων που εφαρμόζεται όσον αφορά τα διάφορα στάδια των ερευνών έγινε περισσότερο διαφανής (βλέπε σημείο 16). Σε αυτό συνέβαλαν σε μεγάλο βαθμό η παρέμβαση του εκτελεστικού συμβουλίου και η καθιέρωση τυποποιημένων εκθέσεων (βλέπε σημείο 41).

76. Η εξομοίωση των επιχειρήσεων παροχής υποστήριξης και συντονισμού με τις έρευνες δυσχεραίνει τον έλεγχο των πόρων και έχει ως συνέπεια τη χρονοβόρα χρήση του ΣΔΥ, μολονότι, στις περιπτώσεις συντονισμού και παροχής υποστήριξης, η Υπηρεσία δεν υποχρεούται να συγκεντρώνει και να παρουσιάζει η ίδια αποδεικτικά στοιχεία (βλέπε σημεία 13 και 14).

Συνιστάται η επανεξέταση της οργάνωσης της Υπηρεσίας όσον αφορά τις επιχειρήσεις συντονισμού και παροχής υποστήριξης και η μελέτη του ενδεχόμενου δημιουργίας μιας ιδιαίτερης μονάδας η οποία θα αναλάβει τις ανωτέρω δραστηριότητες, ως μέρος της πλατφόρμας υπηρεσιών.

77. Όσον αφορά τις προκαταρκτικές εργασίες (αξιολογήσεις), οι αναλύσεις παραμένουν στοιχειώδεις. Οι μονάδες υποστήριξης (δικαστές, παρακολούθηση, επιχειρησιακή ανάλυση) ελάχιστα συμμετείχαν στον καθορισμό των στόχων και στη χάραξη της στρατηγικής που θα ίσχυαν για κάθε έρευνα. Το εκτελεστικό συμβούλιο δεν επέμεινε αρκετά στην αναγκαιότητα σαφούς καθορισμού των στόχων και των αποτελεσμάτων που αναμένονται από τις έρευνες (βλέπε σημεία 20 και 22).

Η αιτιολόγηση ορισμένων πράξεων στο πλαίσιο των ερευνών εξακολουθεί να χρειάζεται βελτίωση, οι στόχοι που πρέπει να επιδιώκουν οι επιθεωρητές σε κάθε υπόθεση χρειάζονται αποσαφήνιση, ενώ πρέπει να επιδειχθεί επιμονή ώστε οι προτεινόμενες αποφάσεις να στηρίζονται σε προγράμματα εργασίας. Όσον αφορά το εκτελεστικό συμβούλιο, θα πρέπει να εξετασθεί το ενδεχόμενο δημιουργίας μικρότερων ομάδων, σε καθεμία από τις οποίες θα συμμετείχαν οι υπεύθυνοι που χειρίζονται φακέλους με κοινά χαρακτηριστικά (3). Αυτού του είδους η προσέγγιση θα ελάφρυνε το φόρτο εργασίας των συμμετεχόντων στην εξέταση των φακέλων και θα ευνοούσε μια περισσότερο εμπεριστατωμένη ανάλυση των σχεδίων αποφάσεων. Θα καθιστούσε επίσης δυνατή τη γενική παρακολούθηση του συνόλου των εκκρεμών υποθέσεων καθώς και τη διαχείριση των προτεραιοτήτων. Σε περίπτωση ανάγκης, όλες οι ομάδες του εκτελεστικού συμβουλίου θα μπορούσαν να συγκεντρωθούν προκειμένου να χειριστούν ζητήματα αρχής που ενδιαφέρουν το σύνολο των υπηρεσιών.

(3) Για παράδειγμα, έσοδα και δαπάνες υπό επιμερισμένη διαχείριση, δαπάνες υπό άμεση διαχείριση, εσωτερικές έρευνες...

78. Η εποπτεία των ερευνών από τα ανώτερα στελέχη της Υπηρεσίας αποδείχθηκε γενικά ανεπαρκής (βλέπε σημεία 28, 35 και 36). Η διάρκεια των ερευνών δεν τέθηκε υπό έλεγχο (βλέπε σημείο 24).

Οι προϊστάμενοι μονάδας πρέπει να μεριμνούν ώστε να τηρούνται οι προτεραιότητες και ο πραγματικός φόρτος εργασίας των επιθεωρητών να είναι γνωστός και ελεγχόμενος. Κατά τη διάρκεια της έρευνας, προτεραιότητα έχει η αναζήτηση αποδείξεων και όχι η απλή αντιπαραβολή ήδη διαθέσιμων πληροφοριών. Από την άποψη αυτή, η Υπηρεσία οφείλει να αξιοποιεί καλύτερα τα μέσα που διαθέτει (ακροάσεις μαρτύρων, επισκέψεις επιτόπου και συλλογή στοιχείων, επιχειρησιακές αναλύσεις...).

79. Δεν υπάρχει κανένα σύστημα για τη μέτρηση του πραγματικού φόρτου εργασίας των επιθεωρητών, ούτε του χρόνου που αυτοί αφιερώνουν στις έρευνές τους (βλέπε σημείο 26).

Ένα σύστημα καταγραφής του χρόνου, σε συνδυασμό με προγράμματα εργασίας τα οποία θα περιέχουν εκτιμήσεις του χρόνου που απαιτείται για τις έρευνες, θα αποτελούσε μία από τις βάσεις που χρειάζονται για την καλύτερη κατανομή του φόρτου εργασίας ανάλογα με τους πόρους που διαθέτουν οι διάφορες μονάδες της διεύθυνσης των ερευνών και θα απέτρεπε τις καθυστερήσεις.

80. Η υποχρεωτική λογοδοσία στην επιτροπή εποπτείας για τις έρευνες που διαρκούν άνω των εννέα μηνών δεν επέφερε αξιόλογα αποτελέσματα (βλέπε σημείο 24).

Λαμβανομένων υπόψη των προθεσμιών παραγραφής που προβλέπονται από τις εθνικές (ποινικές) νομοθεσίες και τους κοινοτικούς κανονισμούς [π.χ., άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 2988/95], η καθιέρωση μιας ανώτατης προθεσμίας για τις έρευνες φαίνεται ότι μπορεί να αυξήσει την αποτελεσματικότητά τους.

81. Τα αποτελέσματα των ερευνών εξακολουθούν να είναι δύσκολο να προσδιοριστούν. Στον τομέα των εσωτερικών ερευνών, πολύ μικρή είναι η πρόοδος που έχει σημειωθεί από το 1998 όσον αφορά την επιβολή των κυρώσεων. Οι δικαστικοί και πειθαρχικοί μηχανισμοί αποδείχθηκαν σε μεγάλο βαθμό αναποτελεσματικοί (βλέπε σημείο 37).

82. Οι επιχειρήσεις δημοσιονομικής παρακολούθησης της Υπηρεσίας επιβαρύνουν τους πόρους της (βλέπε σημεία 31 και 54). Μικρή είναι η πραγματική αξία που προσθέτει η δικαστική παρακολούθηση στα υποβαλλόμενα συμπεράσματα (βλέπε σημείο 43).

Η δημοσιονομική παρακολούθηση δεν θα έπρεπε να έχει ανατεθεί στην Υπηρεσία. Την αρμοδιότητα για την οργάνωση της ανάκτησης των ποσών που εκκαθαρίζονται μετά τις έρευνες έχουν οι διατάκτες της Επιτροπής και τα κράτη μέλη. Οι διατάκτες και τα κράτη μέλη οφείλουν να ενημερώνουν αμέσως την OLAF για την είσπραξη των προς ανάκτηση ποσών ή για τη διαγραφή βεβαιωθείσων απαιτήσεων. Η δικαστική παρακολούθηση θα πρέπει να περιορίζεται μόνο στις περιπτώσεις κατά τις οποίες, μετά το πέρας μιας ποινικής διαδικασίας, ο διατάκτης της αρχικής διαπάνης οφείλει να κινήσει μια διαδικασία του αστικού δικαίου για ανάκτηση. Η νομοθετική παρακολούθηση πρέπει να παραμείνει στην αρμοδιότητα των επιχειρησιακών γενικών διευθύνσεων βάσει των συνοπτικών υπομνημάτων που τους υποβάλλει η Υπηρεσία.

83. Ο έλεγχος της νομιμότητας των πράξεων στο πλαίσιο των εκκρεμών ερευνών δεν εξασφαλίζεται με ανεξάρτητο τρόπο ⁽¹⁾. Η κωδικοποίηση των διαδικαστικών πράξεων που αφορούν τις έρευνες παραμένει ατελής (βλέπε σημείο 27).

Η κωδικοποίηση των διαδικασιών πρέπει να εξασφαλίζει ότι οι πράξεις στο πλαίσιο ερευνών είναι προβλέψιμες, ότι οι προθεσμίες σχετικά με τις ακροάσεις είναι βέβαιες και ότι, για κάθε βασικό στάδιο της έρευνας, διασφαλίζονται τα δικαιώματα της υπεράσπισης καθώς και η πρόσβαση της τελευταίας στο φάκελο. Ο κώδικας πρέπει επίσης να ενισχύει την τήρηση της αρχής του απορρήτου των εργασιών της έρευνας και να προβλέπει τα μέσα ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων στο πλαίσιο των εκκρεμών ερευνών. Αυτού του είδους ο κώδικας πρέπει να αποκτήσει νομική ισχύ, να δημοσιευθεί και να καθιστά δυνατή τη διαφανή εφαρμογή των θεμελιωδών αρχών που διέπουν τις έρευνες της OLAF, και ιδίως της διαφάνειας και της αντιμωλίας.

84. Στον τομέα των άμεσων δαπανών, η Υπηρεσία εξαρτάται από τη συνεργασία με τις εθνικές υπηρεσίες. Ορισμένα κράτη μέλη παρέχουν την υποστήριξή τους στην Υπηρεσία με μεγαλύτερη προθυμία από ό,τι άλλα, μολονότι η Υπηρεσία δεν διαθέτει όλα τα μέσα που θα της επέτρεπαν να προβάλλει ορισμένες πραγματικές καταστάσεις (βλέπε σημεία 15 και 37).

85. Στους τομείς των ιδίων πόρων και των δαπανών υπό επιμερισμένη διαχείριση, η συνεργασία με τα κράτη μέλη, η οποία καθορίζεται από τις διαδικασίες αμοιβαίας συνδρομής και τις ειδικές ρυθμίσεις [κανονισμός (Ευρατόμ, ΕΚ) αριθ. 2185/96], συχνά αποδεικνύεται περιορισμένη (βλέπε σημεία 15 και 32).

Για την αποσαφήνιση των όρων της συνεργασίας με τις αρχές των κρατών μελών, θα ήταν χρήσιμο να εξετασθεί η προοπτική είτε της έκδοσης ειδικού κανονισμού του Συμβουλίου, ο οποίος να καθορίζει τις λεπτομέρειες αυτής της συνεργασίας [βλέπε τις προτάσεις τροποποίησης του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1073/1999], είτε της σύναψης συμφωνιών με εκείνες των εθνικών υπηρεσιών ερευνών που είναι σε θέση να παράσχουν υποστήριξη στην Υπηρεσία ⁽²⁾.

86. Το σύστημα διαχείρισης των ερευνών (σύστημα διαχείρισης υποθέσεων και γραμματεία) που δημιούργησε η Υπηρεσία αποτελεί σαφή πρόοδο προς την κατεύθυνση του ελέγχου της τεκμηρίωσης και των φακέλων που αφορούν τις έρευνες (βλέπε σημείο 17).

87. Οι βάσεις δεδομένων του ΣΔΥ δεν αξιοποιούνται κατά τρόπο ώστε να αποτελούν ένα πραγματικό σύστημα διαχείρισης των ερευνών και υποστήριξης της λήψης αποφάσεων, ενώ ένα τέτοιο εργαλείο είναι αναγκαίο για την πλαισίωση της διεύθυνσης των ερευνών (βλέπε σημεία 34 και 36).

⁽¹⁾ Βλέπε άρθρο 14 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1073/1999. Οι διατάξεις του άρθρου 90α του νέου κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης δεν δίνουν λύση στο πρόβλημα της ανεξαρτησίας της προσφυγής που ασκείται πριν από τη δικαστική επίλυση της διαφοράς όσον αφορά τις πράξεις που διενεργούνται στο πλαίσιο των ερευνών της Υπηρεσίας.

⁽²⁾ Τέτοιου είδους συμφωνία συνήφθη με την ιταλική υπηρεσία Guardia di finanza.

Οι βάσεις δεδομένων του ΣΔΥ θα έπρεπε να χρησιμοποιούνται έτσι ώστε το σύστημα τεκμηρίωσης να μετατραπεί σε πραγματικό σύστημα διαχείρισης των ερευνών και υποστήριξης της λήψης αποφάσεων. Αυτή η μετατροπή, σε συνδυασμό με την αποσαφήνιση του ρόλου της διοίκησης των επιθεωρητών, θα ενίσχυε την αποτελεσματικότητα των ερευνών και θα απέτρεπε τις καθυστερήσεις. Το εγχειρίδιο της OLAF πρέπει να συμπληρωθεί στα σημεία αυτά και συγχρόνως να αποσαφηνιστούν οι ευθύνες των ανώτερων στελεχών. Προκειμένου το εγχειρίδιο να καταστεί περισσότερο εύχρηστο, θα έπρεπε να συγκεντρωθούν σε ξεχωριστό τόμο όλες οι οδηγίες σχετικά με την οργάνωση, τη διεξαγωγή και την εποπτεία των ερευνών. Επίσης, απαιτείται να καταβληθεί ιδιαίτερη προσπάθεια για την κατάρτιση των επιθεωρητών (τεχνικές της έρευνας, εθνικές και κοινοτικές τομεακές νομοθεσίες, ικανότητες έκφρασης...).

88. Η απόδοση λογαριασμών απορροφά σημαντικό όγκο πόρων, χωρίς να παρέχει πάντοτε αρκετά σαφείς πληροφορίες, βάσει των οποίων να μπορεί να κριθεί η αποτελεσματικότητα της Υπηρεσίας λόγω έλλειψης κατάλληλων δεικτών για τα αποτελέσματα (βλέπε σημεία 37, 39 και 43).

Ο αριθμός των υποβαλλόμενων εκθέσεων θα πρέπει να μειωθεί και να δοθεί σημασία στην αξία των πληροφοριών. Τα στατιστικά στοιχεία θα έπρεπε να καταστούν περισσότερο αξιόπιστα και συναφή, προκειμένου να επιτραπούν συγκρίσεις μέσα στο χρόνο. Από την άποψη αυτή, η καθιέρωση δεικτών απόδοσης βασιζόμενων περισσότερο στα πραγματικά παρά στα δυνητικά αποτελέσματα θα συνέβαλε στην αποσαφήνιση της κατάστασης.

Κινητοποίηση των πόρων για την υποστήριξη των ερευνών

89. Η πολιτική ανταπόκρισης στα αιτήματα που εφαρμόζει η Υπηρεσία στις έρευνες της δεν της επιτρέπει να προβλέπει εύκολα το φόρτο των εργασιών της και, κατά συνέπεια, να οργανώνει ανάλογα τις ομάδες επιθεωρητών (βλέπε σημεία 26 και 62). Η κατανομή των υπαλλήλων μεταξύ των μονάδων της διεύθυνσης των ερευνών χαρακτηρίζεται από έλλειψη διαφάνειας. Η διαχείριση του προσωπικού είναι πολύπλοκη λόγω της αστάθειας που προκαλεί ο δυσανάλογα μεγάλος αριθμός έκτακτων θέσεων (βλέπε σημεία 63 και 64).

Θα ήταν ευκαίιο να οργανωθεί η παρακολούθηση του φόρτου εργασιών των υπηρεσιών και να καθιερωθεί ένα πραγματικό κατευθυντήριο σχέδιο για τη διοίκηση του προσωπικού, προκειμένου να επιλυθούν τα διαρθρωτικά προβλήματα στον τομέα της διοίκησης του προσωπικού. Μια σωστή διοίκηση των ομάδων θα συνέβαλλε στη δημιουργία περισσότερο ισόρροπων σε αριθμό μονάδων, ώστε οι προϊστάμενοι μονάδας να μπορούν να εποπτεύουν στενότερα τις έρευνες.

90. Η συνεισφορά των υπηρεσιών στρατηγικής ανάλυσης στη διεύθυνση των ερευνών εξακολούθησε να είναι άνευ σημασίας. Όσο για τις αναλύσεις κινδύνων, η συμβολή τους παρέμεινε περιορισμένη (βλέπε σημείο 46).

Η αποστολή των υπηρεσιών στρατηγικής ανάλυσης πρέπει να επαναπροσδιοριστεί, προκειμένου αυτές να συμβάλλουν πραγματικά στον εντοπισμό καταστάσεων που οδηγούν στην κίνηση εξωτερικών ερευνών στους τομείς που εγκυμονούν τους μεγαλύτερους κινδύνους. Από την άποψη αυτή, θα έπρεπε να μεριμνήσουν για τη βελτίωση της παρουσίασης, της φύσης και του προσδιορισμού των παρατυπιών που κοινοποιούν τα κράτη μέλη, με σκοπό να δημιουργηθούν βάσεις δεδομένων οι οποίες θα επιτρέπουν την αναζήτηση ανωμαλιών και την ανάληψη ερευνών.

91. Λόγω των δυσκολιών που θέτουν ορισμένες κοινοτικές νομοθεσίες, κρίνεται χρήσιμη η παροχή νομικής υποστήριξης. Στον τομέα αυτό, παρέχεται τακτικά υποστήριξη στις υπηρεσίες ερευνών. Αντίθετα, είναι θεμιτό να τεθεί το ερώτημα σχετικά με το τι προσφέρουν στις έρευνες της Υπηρεσίας οι εργασίες που αφορούν τη στρατηγική προστασίας των οικονομικών συμφερόντων (βλέπε σημεία 53 και 55).

Δεδομένου ότι οι εργασίες που αφορούν τη στρατηγική προστασίας των οικονομικών συμφερόντων δεν επηρεάζουν άμεσα τη διεξαγωγή των ερευνών, άλλες υπηρεσίες της Επιτροπής θα μπορούσαν να είναι καταλληλότερες για αυτού του είδους τους προβληματισμούς.

92. Οι δραστηριότητες συνδρομής φαίνονται να είναι χρήσιμες στις περιπτώσεις που αφορούν την παροχή στα κράτη μέλη συγκεκριμένης υποστήριξης συντονισμού ή ανάλυσης στον τομέα των διασυνοριακών ερευνών. Οι περιφερειακές δραστηριότητες της Υπηρεσίας, και ιδίως αυτές που αφορούν την πολιτική προστασίας των οικονομικών συμφερόντων με την ευρεία έννοια, αποτελούν στοιχεία που αποσπούν την προσοχή της διεύθυνσης από το ρόλο της εποπτείας και της υποστήριξης του έργου της έρευνας. Στις περιπτώσεις που πρόκειται για ανάληψη αρμοδιοτήτων που βαρύνουν γενικά τις επιχειρησιακές υπηρεσίες της Επιτροπής (διαχείριση προγραμμάτων, για παράδειγμα) η κινητοποίηση των πόρων της Υπηρεσίας δεν αποτελεί την καλύτερη λύση (βλέπε σημεία 55 και 59).

Τα καθήκοντα διαχείρισης προγραμμάτων βαρύνουν τις επιχειρησιακές υπηρεσίες της Επιτροπής, οι οποίες, σε σύγκριση με την Υπηρεσία, διαθέτουν καταλληλότερα εφόδια για να την εκπλήρωσή τους.

Σχέσεις μεταξύ της OLAF και της επιτροπής εποπτείας

93. Η διαχείριση ενός οργάνου όπως η Υπηρεσία πρέπει να ασκείται σύμφωνα με σαφείς κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις διαχειριστικές αρμοδιότητες και σαφές σύστημα εποπτείας. Τα καθήκοντα της επιτροπής εποπτείας έχουν καταλήξει να είναι συγκεχυμένα. Επιπλέον, η επιτροπή εποπτείας δεν προσφέρει στη διοίκηση της Υπηρεσίας όλη την υποστήριξη που χρειάζεται η τελευταία (βλέπε σημείο 70).

Ο ρόλος της επιτροπής εποπτείας πρέπει να επαναπροσδιοριστεί προκειμένου να αποτραπεί κάθε κίνδυνος ανάμειξης στις διεξαγόμενες έρευνες.

Επαναπροσανατολισμός της Υπηρεσίας στα καθήκοντα έρευνας

94. Η σύνδεση της OLAF με την Επιτροπή δεν έχει θέσει σε κίνδυνο την ανεξαρτησία του έργου της έρευνας της Υπηρεσίας, παρά τις ορισμένες δυσκολίες στην επικοινωνία που διαπιστώθηκαν. Συνεπώς, δεν φαίνεται αναγκαίο να επανεξετασθεί το καθεστώς της Υπηρεσίας. Αντίθετα, αντικείμενο ιδιαίτερης προσοχής θα πρέπει να αποτελέσει η πλαισίωση της έρευνας, προκειμένου να εξασφαλιστεί η ποιότητα των αποτελεσμάτων και να αποφευχθούν οι αλληλοεπικαλύψεις με τα καθήκοντα άλλων υπηρεσιών της Επιτροπής. Έτσι, η πείρα των πέντε πρώτων ετών ύπαρξης της Υπηρεσίας υποδηλώνει ότι χρειάζεται περισσότερος προβληματισμός, προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι οι έρευνες πράγματι καταλήγουν σε

συγκεκριμένα αποτελέσματα, είτε πρόκειται για την ανάκτηση υπεξαλειφθέντων ποσών είτε για την πραγματική επιβολή πειθαρχικών ή ποινικών κυρώσεων.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι ο επαναπροσανατολισμός των δραστηριοτήτων της Υπηρεσίας στα καθήκοντα έρευνας, όπως το είχε θέσει ο Πρόεδρος της Επιτροπής το Νοέμβριο του 2003, θα μπορούσε να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα των ερευνών, αφήνοντας σε άλλες υπηρεσίες την ευθύνη για τα μέτρα πρόληψης ή τις νομοθετικές ενέργειες. Αυτός ο επαναπροσανατολισμός, με τη σειρά του, θα πρέπει να συνοδεύεται από αναμόρφωση της διαχείρισης της Υπηρεσίας, η οποία απαιτεί τροποποιήσεις των σχετικών κανονισμών ⁽¹⁾.

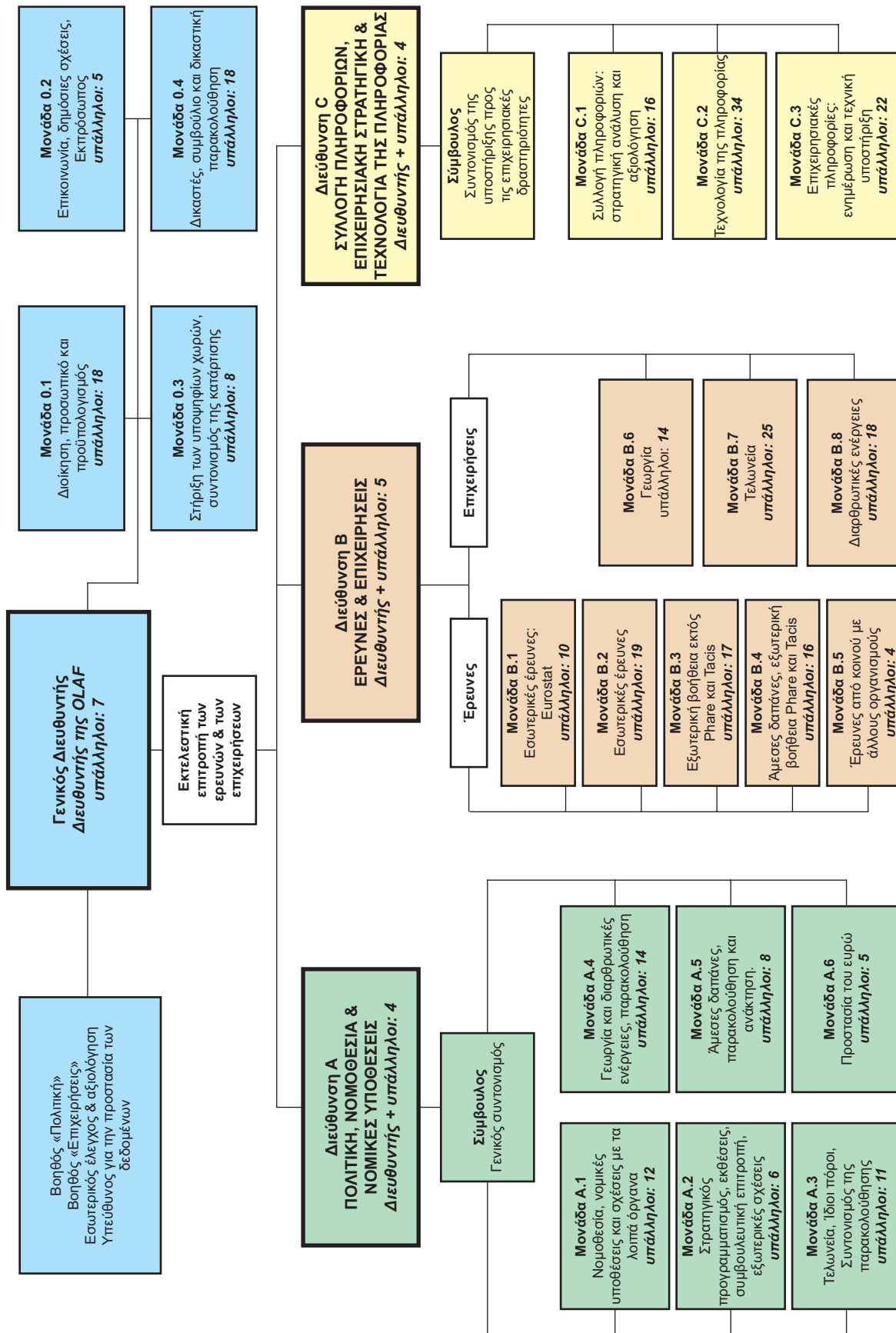
Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο στο Λουξεμβούργο κατά τη συνεδρίασή του της 9ης Ιουνίου 2005.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο
Hubert WEBER
Πρόεδρος

⁽¹⁾ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 σχετικά με τις έρευνες της Υπηρεσίας: απόφαση 1999/352/ΕΚ, ΕΚΑΧ, Ευρατόμ για την ίδρυση της Υπηρεσίας: απόφαση 1999/396/ΕΚ, ΕΚΑΧ, Ευρατόμ της Επιτροπής (ΕΕ L 149 της 16.6.1999, σ. 57) σχετικά με τους όρους και τις λεπτομέρειες των εσωτερικών ερευνών.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

ΟΡΓΑΝΟΓΡΑΜΜΑ ΤΗΣ OLAF

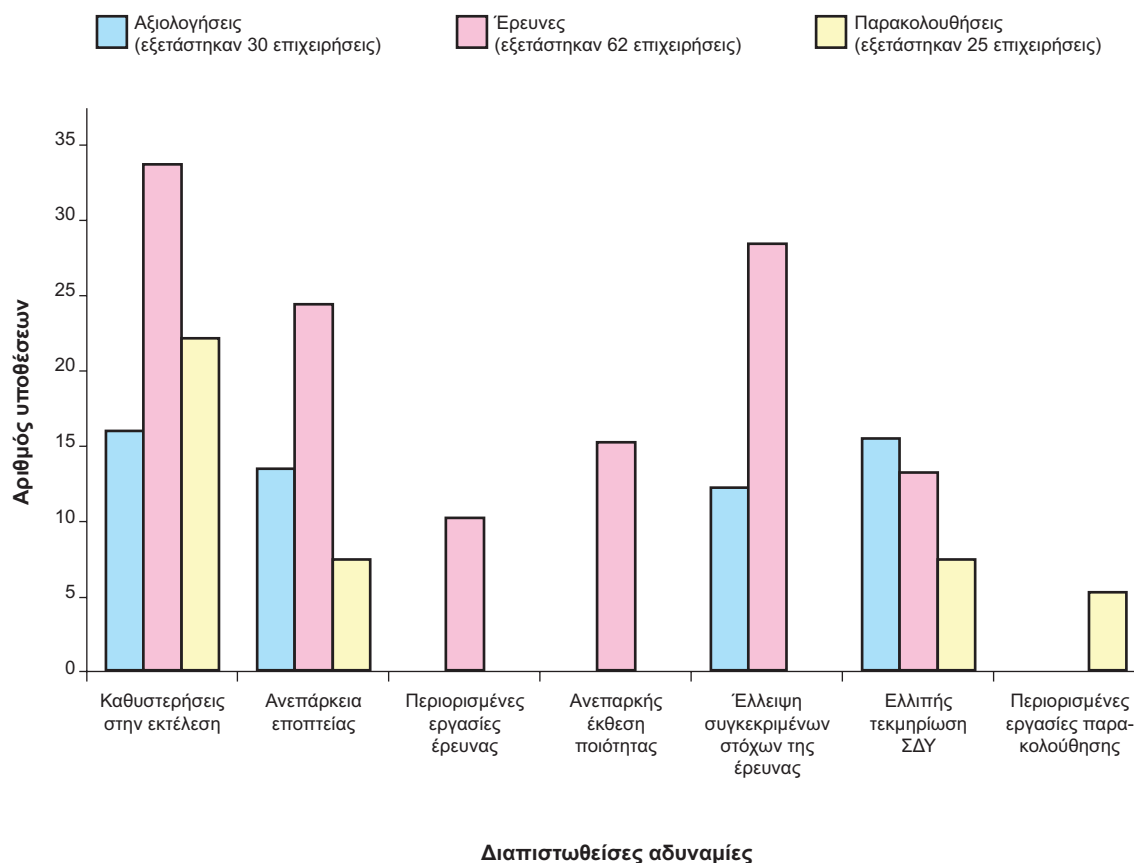


ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II

ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΠΟΥ ΔΙΑΠΙΣΤΩΘΗΚΑΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΞΕΤΑΣΗ ΤΟΥ ΔΕΙΓΜΑΤΟΣ ΕΡΕΥΝΩΝ

Αξιολογήσεις (εξετάστηκαν 30 επιχειρήσεις)	
Καθυστερήσεις στην εκτέλεση	16 υποθέσεις
Ανεπάρκεια εποπτείας	13 υποθέσεις
Έλλειψη συγκεκριμένων στόχων της έρευνας	12 υποθέσεις
Ελλιπείς φάκελοι ΣΔΥ	15 υποθέσεις
Έρευνες (εξετάστηκαν 62 επιχειρήσεις)	
Καθυστερήσεις στην εκτέλεση	34 υποθέσεις
Ανεπάρκεια εποπτείας	24 υποθέσεις
Περιορισμένες εργασίες έρευνας	10 υποθέσεις
Ανεπαρκής έκθεση ποιότητας	15 υποθέσεις
Έλλειψη σαφήνειας στους επιδιωκόμενους στόχους	28 υποθέσεις
Ελλιπής τεκμηρίωση ΣΔΥ	13 υποθέσεις
Παρακολούθησεις (εξετάστηκαν 25 επιχειρήσεις)	
Καθυστερήσεις στην εκτέλεση	22 υποθέσεις
Περιορισμένη χρησιμότητα της παρακολούθησης	8 υποθέσεις
Ανεπαρκής εποπτεία	7 υποθέσεις
Ελλιπής τεκμηρίωση ΣΔΥ	6 υποθέσεις
Περιορισμένες εργασίες παρακολούθησης	5 υποθέσεις

ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΔΙΑΠΙΣΤΩΘΕΙΣΣΕΣ ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ



ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Με τη μορφή παραρτήματος στις απαντήσεις της, η Επιτροπή διαβιβάζει τις απαντήσεις της επιτροπής εποπτείας της OLAF στις παραγράφους 66 έως 72 και 93. Η Επιτροπή και η OLAF επισημαίνουν ότι δεν συμμερίζονται ορισμένες από τις απόψεις που διατυπώνει η επιτροπή.

ΣΥΝΟΨΗ

III. Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), χάρη στη διύλιση των πληροφοριών ⁽¹⁾, διαθέτει τη στιγμή αυτή την ικανότητα να δίδει συνέχεια σε όλες τις σοβαρές καταγγελίες που λαμβάνει. Η Υπηρεσία προτιμάει να αυξήσει στο μέλλον την αποτελεσματικότητά της και να εντείνει την παρακολούθηση των ερευνών, πραγματοποιώντας πιο εμπεριστατωμένη στρατηγική ανάλυση ικανή να προσαρμόζεται στις νέες προτεραιότητες.

IV. Κοινός είναι ο στόχος των ερευνών, καθώς και των επιχειρήσεων συνδρομής και συντονισμού: η προστασία των οικονομικών συμφερόντων. Η διάκριση μεταξύ τους είναι σαφής, και βασίζεται στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1073/1999. Αποτυπώνεται στο ρόλο που καλείται να διαδραματίσει η υπηρεσία (σε συνάρτηση με τις δυνατότητές της, τις εξουσίες της και το κάθεστώς ανεξαρτησίας της). Σε περίπτωση που οι αποφάσεις των θεσμικών οργάνων ⁽²⁾ οδηγήσουν σε διαρθρωτική μεταρρύθμιση της Υπηρεσίας, θα μπορούσε να εξεταστεί το ενδεχόμενο να αποσαφηνιστεί σε οργανωτικό επίπεδο η διάκριση μεταξύ των διαφορετικών αυτών κατηγοριών.

V. Οι διαπιστώσεις που αφορούν τη διαχειριστική εποπτεία αφορούν το δείγμα των υποθέσεων που έχει εξετάσει το Ελεγκτικό Συνέδριο, στη διαχείριση των οποίων δεν λαμβάνεται υπόψη η πρόοδος που σημειώθηκε μετά το 2003. Συνεπώς, η παρατήρηση του Συνεδρίου όσον αφορά την ανεπάρκεια εποπτείας θα πρέπει να προσδιοριστεί πιο συγκεκριμένα [από τον Ιούλιο του 2000 έως τον Ιούνιο του 2003, περαιώθηκαν 957 υποθέσεις που είχαν κληροδοτηθεί από τη Μονάδα Συντονισμού για την Καταπολέμηση της Απάτης (UCLAF), ενώ το 2004 η μέση διάρκεια των ερευνών είχε μειωθεί από 33 σε 22 μήνες]. Θα πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη ότι η πρόταση της Επιτροπής θέτει χρονοδιαγράμματα για την ολοκλήρωση των ερευνών [βλ. πρόταση τροποποίησης των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 και (Ευρατόμ) αριθ. 1074/1999 ⁽³⁾].

VI. Μετά το πρώτο στάδιο, το οποίο φέρει σε πέρας η γραμματεία, η Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) είναι πλέον σε θέση να εγγυηθεί ότι ο έλεγχος της ποιότητας και της νομιμότητας των επιχειρήσεων της ελέγχεται από τα ανώτερα στελέχη, το εκτελεστικό συμβούλιο, καθώς και τη διοικητική μονάδα δικαστών και τη μονάδα παρακολούθησης. Εξάλλου, η Υπηρεσία δίδει πλέον μεγαλύτερη προσοχή στον προγραμματισμό των ερευνητικών της δραστηριοτήτων μέσω προγραμμάτων εργασίας.

Η συνεργασία με τα κράτη μέλη απαιτεί εκατέρωθεν μόνιμες και συντονισμένες προσπάθειες. Η βελτίωση στον τομέα αυτόν αποτελεί προτεραιότητα της OLAF. Η συνεργασία αυτή, για την οποία μεριμνά επίσης η Επιτροπή, περιγράφηκε ως μία πλατφόρμα πολυτομεακών υπηρεσιών στη σύσταση 14 της έκθεσης της Επιτροπής για την αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης [OLAF ⁽⁴⁾].

VII. Η αποτελεσματικότητα της OLAF μπορεί μόνο εν μέρει να κριθεί από τις δραστηριότητες που έπονται των ερευνών, όπως η ανάκτηση των υπεξαιρεθέντων ποσών και οι διώξεις. Στην πραγματικότητα, εναπόκειται στις εθνικές αρχές και, σε ορισμένες περιπτώσεις, στα κοινοτικά θεσμικά όργανα να λαμβάνουν αποφάσεις για τα περαιτέρω βήματα τις οποίες δεν ελέγχει η OLAF.

Δεδομένου ότι η ανάπτυξη και εισαγωγή δεικτών απόδοσης αποτελεί περίπλοκη διαδικασία, η OLAF εξέτασε διεξοδικά το θέμα, αξιοποιώντας την εμπειρία των εθνικών υπηρεσιών έρευνας. Η OLAF μελετά το ενδεχόμενο να ζητήσει ανατροφοδότηση εκ μέρους των αρχών των κρατών μελών σχετικά με τη χρησιμότητα των εκθέσεών της.

⁽¹⁾ Βάσει κριτηρίων που απηχούν τις προτεραιότητες που ορίζονται στο πρόγραμμα δραστηριοτήτων της OLAF.

⁽²⁾ Πρόταση τροποποίησης του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 — COM(2004) 103 τελικό της 10ης Φεβρουαρίου 2004.

⁽³⁾ Άρθρο 6 παράγραφος 7 της πρότασης τροποποίησης του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1073/1999, σχετικά με τη διάρκεια των ερευνών· COM(2004) 103 τελικό, της 10ης Φεβρουαρίου 2004.

⁽⁴⁾ Έκθεση αξιολόγησης των δραστηριοτήτων της Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), COM(2003) 154 τελικό.

VIII. Η παρουσία ικανού αριθμού έκτακτων υπαλλήλων στον πίνακα προσωπικού της OLAF επέτρεψε στην Υπηρεσία κατά το στάδιο οργάνωσής της να στελεχωθεί αρκετά γρήγορα με έμπειρους ερευνητές. Έχοντας συνείδηση του κινδύνου που επισημαίνει το Συνέδριο, η Υπηρεσία προτίθεται, με τη σύμφωνη γνώμη των δημοσιονομικών αρχών, να μετατρέψει σταδιακά σημαντικό ποσοστό των έκτακτων θέσεων σε μόνιμες, ώστε να διατηρηθεί η αποκτηθείσα τεχνογνωσία. Εξάλλου, η Υπηρεσία σκοπεύει στο εξής να εστιάσει την προσοχή της στην επιμόρφωση του προσωπικού, ιδίως των ερευνητών και των νέων υπαλλήλων.

IX. Το ισχύον νομικό πλαίσιο της OLAF περιλαμβάνει ήδη σημαντικές διατάξεις για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η πρόταση τροποποίησης του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 ⁽¹⁾ προβλέπει την κωδικοποίηση των δικαιωμάτων υπεράσπισης. Ο εσωτερικός έλεγχος της ποιότητας και της νομιμότητας εμπίπτει επί του παρόντος στην αρμοδιότητα των ανώτερων στελεχών και του εκτελεστικού συμβουλίου· το θέμα των εσωτερικών ελέγχων βρίσκεται, ωστόσο, υπό εξέταση.

Εξάλλου, για να διασφαλιστεί περαιτέρω εμπράκτως η νομιμότητα των ερευνών και για να αποκτήσουν μεγαλύτερη διαφάνεια οι διαδικασίες της Υπηρεσίας, η νέα έκδοση του εγχειριδίου διαδικασιών της OLAF περιλαμβάνει σύνολο διοικητικών κανόνων (που στο μέλλον θα μπορούσαν να αναπτυχθούν χωριστά από το ισχύον εγχειρίδιο).

X. Η Επιτροπή συμμερίζεται την άποψη του Συνεδρίου όσον αφορά την ανάγκη να αναθεωρηθεί η διακυβέρνηση της Υπηρεσίας και υπέβαλε πιθανές λύσεις στην πρότασή της για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1073/1999.

XI. Οι δραστηριότητες της OLAF επικεντρώνονται στην εν γένει προστασία των οικονομικών συμφερόντων. Σε σχέση με το στόχο αυτό, ύψιστη προτεραιότητα αποτελεί η κινητοποίηση των πόρων για επιχειρησιακούς λόγους. Το Συνέδριο διαπιστώνει, εξάλλου, στο σημείο III ότι η Υπηρεσία διαθέτει σήμερα τους αναγκαίους πόρους για να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις που συνεπάγεται η επιχειρησιακή της δραστηριότητα.

Η Επιτροπή υποδέχεται με ενδιαφέρον τις παρατηρήσεις του Συνεδρίου, αλλά με την επιφύλαξη ενδεχόμενης επαναξιολόγησης που θα πραγματοποιήσει στο μέλλον η Επιτροπή όσον αφορά τον επιμερισμό των ευθυνών μεταξύ των υπηρεσιών της, κυρίως στο πλαίσιο της αξιολόγησης των καθηκόντων/αρμοδιοτήτων της OLAF.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

4. Η Υπηρεσία έλαβε υπόψη την αναγκαιότητα συνεργασίας με τις διάφορες αρχές των κρατών μελών για την εκπλήρωση της αποστολής της. Προς τούτο προσέδωσε ιδιαίτερη σημασία στις δραστηριότητες συντονισμού και παροχής συνδρομής και προέβη στην πρόσληψη ειδικευμένων υπαλλήλων από τις εθνικές δημόσιες διοικήσεις.

7. Η OLAF παραπέμπει στη συμπληρωματική αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (2004) ⁽²⁾, βάσει της οποίας περίπου το 60 % των πόρων διατίθεται σε επιχειρησιακά καθήκοντα. Τούτο επεξηγείται από το γεγονός ότι σημαντικό ποσοστό των πόρων που διατίθενται στις μονάδες εκτός της Διεύθυνσης «έρευνες και επιχειρησιακές δραστηριότητες» (B) συνδέεται στενά με την ερευνητική δραστηριότητα.

8. Η Επιτροπή δέχεται ότι προς το παρόν είναι ενδεχομένως δύσκολο να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα του έργου της OLAF. Αρχικά η υπηρεσία δεν διέθετε τα αναγκαία μέσα για την αξιολόγηση αυτή, αλλά η δημιουργία του Συστήματος Διαχείρισης των Υποθέσεων (ΣΔΥ) επιτρέπει πλέον την καταγραφή των δραστηριοτήτων της OLAF. Τούτο με τη σειρά του επέτρεψε μία πρώτη περιγραφή των αποτελεσμάτων από χρηματοοικονομική άποψη και από την άποψη

της συνεργασίας με τις δικαστικές αρχές [βλ. έκθεση συμπληρωματικής αξιολόγησης των δραστηριοτήτων της OLAF ⁽³⁾]. Εντούτοις, ο χρόνος που απαιτούν οι εθνικές διαδικασίες δεν επιτρέπει να γνωστοποιείται εγκαίρως η συγκεκριμένη συνέχεια που δίδεται στις έρευνες της OLAF. Για το λόγο αυτό, η OLAF επιδιώκει τον προσδιορισμό των πλέον ενδεδειγμένων δεικτών απόδοσης λαμβάνοντας υπόψη την εμπειρία των εθνικών υπηρεσιών, πράγμα που θα επιτρέψει την καλύτερη αξιολόγηση της δράσης της. Είναι, ωστόσο, δύσκολο να μετρηθούν τα προληπτικά και αποτρεπτικά μέτρα που αποτελούν σημαντικό προϊόν του έργου της OLAF.

10. Η Επιτροπή έχει ήδη τονίσει τις επιπτώσεις της ανάγκης εκκαθάρισης παλαιών υποθέσεων, καθώς και τις καθυστερήσεις που σημειώθηκαν κατά τη συγκρότηση της Υπηρεσίας για διάφορους λόγους (βλ. ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για το 2000 — σημείο 7.41). Δεν πρέπει επομένως να εκπλήσσει το γεγονός ότι οι επιπτώσεις εξακολουθούσαν να είναι αισθητές το 2004 (βλ. σημείο 73). Θα πρέπει επομένως να μετριάσει η έμφαση που δίνεται στις αδυναμίες που αναφέρονται στο παράρτημα II δεδομένου ότι αφορούν κυρίως υποθέσεις που κινήθηκαν πριν από την αναδιοργάνωση της υπηρεσίας το Νοέμβριο του 2003.

Τέλος, η Υπηρεσία έλαβε υπόψη προηγούμενες παρατηρήσεις του Συνεδρίου, ενώ η δημιουργία του Συστήματος Διαχείρισης Υποθέσεων (ΣΔΥ) αποτελεί παράδειγμα της προόδου που σημείωσε η OLAF ακολουθώντας τις συστάσεις της ειδικής έκθεσης αριθ. 8/98 του Συνεδρίου.

⁽¹⁾ COM(2004) 103 της 10ης Φεβρουαρίου 2004.

⁽²⁾ Συμπληρωματική αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της OLAF, SEC(2004) 1370 της 26ης Οκτωβρίου 2004.

⁽³⁾ Συμπληρωματική αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της OLAF, σημείο 1.3.2, SEC(2004) 1370 της 26ης Οκτωβρίου 2004.

ΟΙ ΕΡΕΥΝΕΣ ΤΗΣ OLAF

13. Η διαφορά μεταξύ ερευνών και επιχειρησιακών δραστηριοτήτων εκφράζεται στο ρόλο που καλείται να διαδραματίσει η Υπηρεσία (σε συνάρτηση με τις δυνατότητες/έξουσιες της). Βάσει του νομικού πλαισίου που δίδει τις δραστηριότητες της OLAF, η άμεση παρέμβαση μέσω έρευνας που διενεργεί η ίδια η Υπηρεσία είναι συχνότερη στους τομείς των τελωνείων και του εμπορίου (βλ. απαντήσεις στα σημεία IV, 4 και 12).

14. Ο συντονισμός και η παροχή συνδρομής παρέχονται, όπως ορίζει ο νομοθέτης, με στόχο την εξασφάλιση της αποτελεσματικής προστασίας των οικονομικών συμφερόντων. Στόχος της Υπηρεσίας είναι ο εντοπισμός της ενδεδειγμένης για τις ιδιαιτερότητες κάθε υπόθεσης διαδικασίας. Δεν ευνοείται κανένα είδος παρέμβασης, και συνεπώς δεν θα έπρεπε να τίθεται θέμα κινητοποίησης πόρων εις βάρος των ερευνών. Εξάλλου, επειδή οι επιχειρησιακές αυτές δραστηριότητες είναι συχνά περίπλοκες και εμπλέκουν πολλά κράτη μέλη, επιβάλλεται η εφαρμογή αυστηρών διαδικασιών. Η υποβολή όλων των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων της OLAF στις ίδιες εσωτερικές διαδικασίες υποβολής εκθέσεων διασφαλίζει επίσης μεγαλύτερη διαφάνεια (βλ. απάντηση στο σημείο 76). Για τις υποθέσεις αμοιβαίας συνδρομής θα μπορούσε, ωστόσο, να προβλέπεται μία απλοποιημένη διαδικασία.

15. Ο συντονισμός με τις εθνικές αρχές απαιτεί αμοιβαία εμπιστοσύνη που βασίζεται και αναπτύσσεται χάρη στη στήριξη (συντονισμό και συνδρομή) που μπορεί να προσφέρει η Υπηρεσία στα κράτη μέλη. Η Υπηρεσία ακολουθεί πολιτική βελτίωσης των επιχειρησιακών της επαφών την οποία έχει εντάξει στις προτεραιότητές της για το 2005.

16. α) Κατά την αξιολόγηση των πληροφοριακών στοιχείων, η Υπηρεσία βεβαιώνεται ότι οι υποψίες που απορρέουν από αυτά: i) αφορούν αδικήματα που εμπíπτουν στην αρμοδιότητα της OLAF· ii) είναι αρκούτως σοβαρές⁽¹⁾ και iii) αφορούν γεγονότα η φύση των οποίων ανταποκρίνεται σε προκαθορισθέντα επιχειρησιακά κριτήρια⁽²⁾. Η Υπηρεσία καθορίζει τις προτεραιότητες όσον αφορά τις έρευνες ύστερα από εμπειριστατωμένη μελέτη και συζήτηση με την επιτροπή εποπτείας.

γ) Η απόφαση της Υπηρεσίας να θέσει μία υπόθεση στο αρχείο χωρίς να της δώσει συνέχεια αποτελεί αφ' εαυτής σημαντικό συμπέρασμα τόσο για τα ενδιαφερόμενα άτομα όσο και για το οικείο θεσμικό όργανο, στο μέτρο που επιτρέπει να απορριφθούν οι αρχικοί ισχυρισμοί.

17. Στις αρχές του 2003, η OLAF επέφερε ορισμένες σημαντικές τροποποιήσεις στο Σύστημα Διαχείρισης Υποθέσεων (ΣΔΥ), οι οποίες εκφράστηκαν με την αισθητή βελτίωση της λειτουργίας του και την αξιοπιστία των πληροφοριών. Δεδομένου ότι είναι δύσκολο να εκτιμηθεί εκ των προτέρων ο οικονομικός αντίκτυπος, η OLAF σκοπεύει να συγκροτήσει ομάδα εργασίας με εμπειρογνώμονες που θα αναλάβουν να αναθεωρήσουν τις κατευθυντήριες γραμμές για την εκτίμηση της «βλάβης των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής

Ένωσης» κατά την έναρξη μιας έρευνας. Τα ποσά που εμφανίζονται στο ΣΔΥ αντιπροσωπεύουν την καλύτερη εκτίμηση στο τέλος της έρευνας· εναπόκειται στον αρμόδιο διατάκτη να καθορίσει το ακριβές ποσό και να εκδώσει την εντολή είσπραξης.

19. Το ποσοστό υποθέσεων που αρχειοθετεί η Υπηρεσία χωρίς να δώσει συνέχεια αυξήθηκε αισθητά από το 2002, μετά την καθιέρωση συστήματος προτεραιοτήτων που εφαρμόζεται από τη στιγμή παραλαβής των καταγγελιών [βλ. απαντήσεις στα σημεία 16 α) και III].

Η πραγματική πρόκληση είναι να τροφοδοτείται η OLAF με ποιοτικές πληροφορίες από την αρχή (που αφορούν ουσιαστικά περιστατικά που πιθανότατα θα οδηγήσουν σε έρευνες που θα παράγουν πραγματικά αποτελέσματα).

Η OLAF σχεδιάζει την ανάπτυξη πιο προορατικών ερευνητικών και επιχειρησιακών δραστηριοτήτων που θα έχουν ως άξονα τις πληροφορίες, σύμφωνα με το νέο κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 (βλ. απάντηση στο σημείο 74).

20. Το νέο εγχειρίδιο της OLAF, το οποίο εγκρίθηκε στις 25 Φεβρουαρίου 2005, έλαβε υπόψη το γεγονός ότι σε ορισμένους τομείς που απαιτούν συνεργασία με τα κράτη μέλη είναι μάλλον αδύνατη η πραγματοποίηση αποτελεσματικής εκτίμησης εντός δεκαπέντε ημερών. Προς τούτο ο προβλεπόμενος χρόνος εκτίμησης ανέρχεται πλέον σε δύο μήνες⁽³⁾, με δυνατότητα παράτασης κατόπιν έγκρισης του προϊσταμένου της διοικητικής μονάδας.

β) Οι παρατηρήσεις του Συνεδρίου όσον αφορά την εποπτεία πρέπει να εξεταστούν αφού ληφθούν υπόψη οι συνθήκες υπό τις οποίες χρειάστηκε να εργαστούν τα στελέχη της OLAF. Μόνον αφού διευθετήθηκαν οι παλαιές υποθέσεις, κατόρθωσε η Υπηρεσία να ξεκινήσει μία φάση εκπαίδευσης των διοικητικών στελεχών.

γ) Ομοίως, όσον αφορά τις αναφερθείσες καθυστερήσεις, υπενθυμίζεται ότι σημαντικοί πόροι απορροφήθηκαν κατά τη διαδικασία εκκαθάρισης παλαιών υποθέσεων [μεταξύ Ιουλίου 2000 και Ιουνίου 2003, περαιώθηκαν 955 υποθέσεις της Μονάδας Συντονισμού για την Καταπολέμηση της Απάτης (UCLAF)].

21. Από τη στιγμή αξιολόγησης μιας υπόθεσης, η Υπηρεσία λαμβάνει υπόψη τον οικονομικό αντίκτυπο ο οποίος αποτελεί ένα από τα κριτήρια που αναφέρονται στην απάντηση του σημείου 16 α). Οι στόχοι της OLAF είναι απολύτως συμπληρωματικοί όταν υιοθετεί μία προσέγγιση ταυτόχρονα οικονομική (που προσανατολίζεται στην ανάκτηση των υπεξαιρεθέντων ποσών) και κατασταλτική (διοικητικές, πειθαρχικές ή ποινικές κυρώσεις). Εξάλλου, βάσει του μηχανισμού συνεργασίας μεταξύ της Επιτροπής και της OLAF που τέθηκε σε εφαρμογή το 2003, η Υπηρεσία παρέχει τις αναγκαίες πληροφορίες για τη λήψη προληπτικών μέτρων⁽⁴⁾ στη διάρκεια των ερευνών, με σκοπό την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης.

22. Ο στόχος που επιδιώκεται με την παράταση της περιόδου αξιολόγησης, έτσι όπως προβλέπεται στη νέα έκδοση του εγχειριδίου (βλ. απάντηση στο σημείο 20) είναι ο καλύτερος σχεδιασμός των εργασιών.

(1) Βλ. σημείο 164 της υπόθεσης C-15/00.

(2) Βλ. σημείο 3.2 του εγχειριδίου της OLAF.

(3) Βλ. σημείο 3.3.3 του εγχειριδίου της OLAF (25.2.2005).

(4) EWS (Early Warning System — Σύστημα Έγκαιρης Προειδοποίησης) [SEC(2005) 310].

Από το 2005, αποτελεί κανόνα να πραγματοποιούνται διαβουλεύσεις με τους δικαστικούς και τις μονάδες παρακολούθησης από το στάδιο της αξιολόγησης, ενώ ζητείται ολοένα και περισσότερο η συνδρομή των μονάδων στρατηγικής ανάλυσης και πληροφοριών.

23. Όπως αναφέρεται στη συμπληρωματική αξιολόγηση ⁽¹⁾, η μέση διάρκεια των ερευνών της OLAF μειώθηκε από 33 μήνες το 2002 σε 22 το 2004 (βλ. απάντηση στο σημείο 78).

24. Στην πρόταση τροποποίησης των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 και (Ευρατόμ) αριθ. 1074/1999 (άρθρο 6 παράγραφος 7), η Επιτροπή προτείνει τη σταθεροποίηση της διαχείρισης των ερευνών μέσω της επιβολής ανώτατων χρονικών ορίων διεξαγωγής των ερευνών. Εξάλλου, στο πρόγραμμα δραστηριοτήτων του 2005, η OLAF προβλέπει την καθιέρωση ενός συστήματος παρακολούθησης του χρόνου εργασίας των επιθεωρητών της, πράγμα που θα οδηγήσει σε μείωση του χρόνου που αφιερώνεται στις έρευνες (βλ. απαντήσεις στα σημεία 26 και 80).

25. Η παρακολούθηση του χρόνου εργασίας του προσωπικού θα επιτρέπει επίσης να λαμβάνεται περισσότερο υπόψη ο επείγων χαρακτήρας των ερευνών.

26. Για τη δημιουργία ενός συστήματος παρακολούθησης του χρόνου εργασίας προσαρμοσμένο σε μία ερευνητική υπηρεσία, η OLAF εξετάζει τη συναφή εμπειρία άλλων εθνικών υπηρεσιών. Παράλληλα, οι ομάδες παρακολούθησης δοκιμάζουν ένα σύστημα καταγραφής του χρόνου εργασίας. Θα πρέπει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι το ΣΔΥ επιτρέπει τον προσδιορισμό των υποθέσεων που χειρίζεται κάθε επιθεωρητής.

27. Η πρόταση τροποποίησης του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 προβλέπει κωδικοποίηση των δικαιωμάτων υπεράσπισης. Εξάλλου, το νέο εγχειρίδιο της OLAF εντάσσει τους υφιστάμενους εσωτερικούς κανόνες στους διοικητικούς κανόνες που διέπουν την άσκηση των ικανοτήτων/εξουσιών της λαμβάνοντας υπόψη τα θεμελιώδη δικαιώματα κατά τη διεξαγωγή των ερευνών της. Προς τούτο, η Υπηρεσία ανέθεσε, τον Ιανουάριο του 2005, τη διενέργεια συγκριτικής μελέτης σε οκτώ κράτη μέλη ούτως ώστε να καθοριστεί το κατάλληλο επίπεδο εγγυήσεων που πρέπει να εφαρμόζονται στις έρευνες.

28. Όσον αφορά τις εξουσίες της Υπηρεσίας, είναι σημαντικό να γίνεται διάκριση μεταξύ εκείνων που αφορούν τις εσωτερικές έρευνες και εκείνων που αφορούν τις εξωτερικές. Στις υποθέσεις που αφορούν τη γεωργία και τα τελωνεία, ο κανονισμός (Ευρατόμ, ΕΚ) αριθ. 2185/96 δεν επιτρέπει στην OLAF να αναφέρει συζητήσεις με οικονομικούς φορείς. Για το λόγο αυτόν, η OLAF αποβλέπει στη στήριξη των κρατών μελών και άλλων υπηρεσιών που διαθέτουν κατάλληλα μέσα.

Τέλος, η παρέμβαση της OLAF στην κατάρτιση των φακέλων, πριν διαβιβαστούν στις εθνικές δικαστικές αρχές, είναι πολύ σημαντική διότι διασφαλίζει το βέλτιστο χειρισμό τους από τις αρμόδιες αρχές.

⁽¹⁾ Συμπληρωματική αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της OLAF — SEC(2004) 1370 της 26.10.2004.

29. Για το 2005, η OLAF έχει προγραμματίσει ειδική επιμόρφωση για τους επιθεωρητές με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας των εκθέσεων για τις έρευνες. Η νέα διαμόρφωση της τελικής έκθεσης που προβλέπεται στο εγκριθέν το Φεβρουάριο του 2005 εγχειρίδιο προβλέπει την ποσοτικοποίηση του οικονομικού αντίκτυπου (παρά τις δυσχέρειες που παρουσιάζει μία ακριβής αξιολόγηση, όπως σημειώνεται στην απάντηση στο σημείο 17), καθώς και την ταξινόμηση των παράνομων συμπεριφορών από την άποψη των ποινικών, διοικητικών ή πειθαρχικών τους επιπτώσεων.

31. Όσον αφορά την οικονομική παρακολούθηση, η Επιτροπή εκτιμά ότι ο επιμερισμός των ευθυνών μεταξύ της OLAF και των λοιπών αρμοδίων υπηρεσιών της Επιτροπής (διατάκτες, Γενική Διεύθυνση Προϋπολογισμού και Νομική Υπηρεσία) είναι σαφής και δεν υφίσταται επικάλυψη [βλ. σχετικές διατάξεις ⁽²⁾]. Οι εκτιμήσεις αυτές διατυπώνονται με την επιφύλαξη μελλοντικής επαναξιολόγησης που θα πραγματοποιήσει ενδεχομένως η Επιτροπή σχετικά με τον επιμερισμό των ευθυνών μεταξύ των υπηρεσιών της, κυρίως στο πλαίσιο της αξιολόγησης των καθηκόντων/αρμοδιοτήτων της OLAF.

Όσον αφορά τις γεωργικές δαπάνες, υφίσταται ήδη μηχανισμός βάσει του οποίου η Γενική Διεύθυνση Γεωργίας αναλαμβάνει την παρακολούθηση της ανάκτησης των παράνομα καταβληθέντων πόρων και τούτο μέσω της διαδικασίας εκκαθάρισης λογαριασμών.

Οι μονάδες παρακολούθησης της OLAF έχουν αναλάβει άλλα ειδικά καθήκοντα για την καταπολέμηση της απάτης (σε σχέση με το σύστημα τελωνειακής πληροφόρησης, την αμοιβαία διοικητική συνδρομή, τα πρωτόκολλα με τις τρίτες χώρες· την task-force για την ανάκτηση πόρων στο γεωργικό τομέα· την περαίωση των προγραμμάτων στον τομέα των διαρθρωτικών ενεργειών που συνδέονται με ορισμένες επιχειρησιακές υποθέσεις της OLAF· την αναζήτηση των οφειλετών για λογαριασμό των διατακτών).

32. Όσον αφορά την αμοιβαία συνδρομή, η OLAF βρίσκεται στο στάδιο ανάπτυξης ενός συστήματος ηλεκτρονικών μηνυμάτων το οποίο αναμένεται να βελτιώσει σημαντικά την επεξεργασία και την παρακολούθηση.

33. Ο έλεγχος της ποιότητας αποτελεί προτεραιότητα της OLAF για το 2005 και έχει οργανώσει επιμορφωτικές ενέργειες για το σκοπό αυτό (βλ. απάντηση στο σημείο 29). Το εκτελεστικό συμβούλιο εντείνει την ενασχόλησή του με την άσκηση ελέγχου της ποιότητας και, στο μέλλον, η μονάδα εσωτερικού ελέγχου θα καταγίνεται περισσότερο με την εποπτεία εφαρμογής του (βλ. απάντηση στο σημείο 39).

34. Οι νομικές πτυχές των ερευνών τονίστηκαν συνειδητά στο εγχειρίδιο διότι κάθε παράλειψη εκπλήρωσης των νομικών υποχρεώσεων της OLAF θα υπονόμει το επακόλουθο αποτέλεσμα.

⁽²⁾ Για τον τομέα των άμεσων δαπανών, βλ. τα έγγραφα COM(2002) 671 τελικό, SEC(2000) 2204/3 καθώς και τις διατάξεις εσωτερικής διαδικασίας της Επιτροπής για την είσπραξη απαιτήσεων που προκύπτουν από την άμεση διαχείριση, C(2002) 5048/4. — Βλ. παράγραφο 54 της παρούσας έκθεσης σχετικά με τους τομείς της γεωργίας, των διαρθρωτικών ενεργειών και των τελωνείων.

Το εγχειρίδιο της OLAF ενημερώνεται και βελτιώνεται συνεχώς. Το νέο εγχειρίδιο της OLAF (25 Φεβρουαρίου 2005) παρέχει περισσότερες διευκρινίσεις στα περισσότερα ζητήματα που θίγει το Συνέδριο, περιλαμβανομένου του ρόλου του εκτελεστικού συμβουλίου. Υπό κατάρτιση βρίσκεται ένα νέο εγχειρίδιο σχετικά με το ΣΔΥ, το οποίο θα παρέχει εμπειριστατωμένη περιγραφή του ΣΔΥ εκτός του εγχειριδίου της OLAF. Ομοίως η OLAF θα εξετάσει το ενδεχόμενο να περιλάβει σε χωριστό εγχειρίδιο όλο το υλικό που αφορά τη διεξαγωγή των ερευνών.

35. Τα ανώτερα στελέχη εξασφαλίζουν τη συνεχή διαχείριση των υποθέσεων. Το 2004, δεν είχε ακόμη τυποποιηθεί η τεκμηρίωση αυτής της εποπτείας, αλλά είχαν αναπτυχθεί μηχανισμοί, κυρίως σε σχέση με το Σύστημα Διαχείρισης Υποθέσεων (ΣΔΥ) με σκοπό να ομογενοποιηθεί και να διευκολυνθεί η εποπτεία μέσα από τους πίνακες αποτελεσμάτων.

36. Η Υπηρεσία αναγνωρίζει ότι στο παρελθόν, το Σύστημα Διαχείρισης Υποθέσεων (ΣΔΥ) εστιαζόταν στην ορθή ταξινόμηση και καταγραφή των πληροφοριών. Αυτή ήταν η πρώτη προτεραιότητα της OLAF ύστερα από τις αδυναμίες που είχε επισημάνει το Συνέδριο στον τομέα αυτόν (βλ. έκθεση αριθ. 8/98). Εν τω μεταξύ σημειώθηκε σημαντική πρόοδος. Από την περιγραφή του ΣΔΥ στο νέο εγχειρίδιο της OLAF προκύπτει ότι έχουν ήδη ληφθεί υπόψη πολλές από τις παρατηρήσεις του Συνεδρίου. Οι προϊστάμενοι λαμβάνουν ετήσιες εκθέσεις που αναφέρουν τις υποθέσεις που θα απαιτούσαν ενδεχομένως την παρέμβασή τους. Εξάλλου, έχουν αναπτυχθεί νέες ενότητες που επιτρέπουν τη διαχείριση των αιτήσεων παροχής στήριξης στον τομέα των πληροφοριών. Δημιουργήθηκε ένα σύστημα για τις επικοινωνίες AM, ενώ σήμερα βρίσκεται σε πειραματικό στάδιο μία ενότητα που αφορά τις αιτήσεις παροχής νομικών και δικαστικών συμβουλών. Το ΣΔΥ, ένα απλό σύστημα διαχείρισης φακέλων (όπως το έχει περιγράψει το Συνέδριο), εξελίσσεται συνεπώς σε ένα πραγματικό σύστημα διαχείρισης υποθέσεων.

37. Η απόφαση ότι η έρευνα απαιτεί περαιτέρω παρακολούθηση εκ μέρους των αρμόδιων αρχών θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά την αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της OLAF, εφόσον η Υπηρεσία κρίνει ότι έχει σημειωθεί απάτη ή παρατυπία. Η επιτυχία της έρευνας εξαρτάται όμως από διάφορους μεταβλητούς παράγοντες τους οποίους δεν ελέγχει η OLAF. Εντούτοις, η Υπηρεσία έχει ήδη αποκαταστήσει τακτικές και στενές επαφές με τις δικαστικές αρχές του Βελγίου και του Λουξεμβούργου, σεβόμενη πλήρως την αυτονομία τους στον τομέα της λήψης αποφάσεων. Έχουν ληφθεί και άλλες πρωτοβουλίες από κοινού με τις βελγικές αρχές (όπως π.χ. ο διορισμός του Βέλγου ομοσπονδιακού εισαγγελέα ως εκπροσώπου για τις υποθέσεις που αφορούν την OLAF, καθώς και η έκδοση, στις 22 Μαΐου 2003, εγκυκλίου από κοινού με το σώμα των γενικών εισαγγελέων του Βελγίου), ενώ το 2005 διοργανώθηκε επιμόρφωση απευθυνόμενη στους εισαγγελέις που ειδικεύονται στο οικονομικό έγκλημα και συνεργάζονται με την OLAF.

Όσον αφορά τις διώξεις και τις κυρώσεις, τα κοινοτικά θεσμικά όργανα διαθέτουν ευρύ φάσμα επιλογών όσον αφορά την έκδοση αποφάσεων βάσει του νέου παραρτήματος ΙΧ του καταστατικού.

Η πολιτική της «μηδενικής ανοχής» πρέπει να εφαρμόζεται βάσει της αρχής της αναλογικότητας και των δικαιωμάτων υπεράσπισης, με την εκδήλωση ενδιαφέροντος εκ μέρους της αρμόδιας διοικητικής αρχής και με ποινές κατάλληλες για την εκάστοτε υπόθεση.

39. Το κλιμάκιο εσωτερικού λογιστικού ελέγχου της OLAF θα ελέγχει στο μέλλον, βάσει δείγματος, την εφαρμογή των διαδικασιών και των ελέγχων στον τομέα των ερευνών και θα πραγματοποιεί ποιοτική επανεξέταση των υποθέσεων (διαδικαστικές πτυχές).

41. Για να μπορεί το εκτελεστικό συμβούλιο να εποπτεύει πιο αποτελεσματικά την ποιότητα των εκθέσεων και για να εξασφαλίζεται μεγαλύτερη διαφάνεια στη λήψη των αποφάσεων σχετικά με τις επιχειρησιακές δραστηριότητες, δημιουργήθηκε τον Ιανουάριο του 2005 ηλεκτρονική μορφή του Συστήματος Διαχείρισης Υποθέσεων (ΣΔΥ). Η OLAF δεν αποκλείει, ωστόσο, το ενδεχόμενο να τροποποιήσει την οργάνωση του εκτελεστικού συμβουλίου ώστε να καταστήσει πιο αποτελεσματική τη διαδικασία των διαβουλεύσεων (βλ. απαντήσεις στα σημεία 77 και 58).

42. Η Επιτροπή εκτιμά ότι πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι διαφορετικοί στόχοι των εκθέσεων δραστηριότητας της Υπηρεσίας όπως καθορίζονται από τις αντίστοιχες νομικές τους βάσεις. Θα μπορούσε ωστόσο να πραγματοποιηθεί μια άσκηση εξορθολογισμού και, για το σκοπό αυτό, έχει ήδη γίνει ένα πρώτο βήμα με την προτεινόμενη ευθυγράμμιση των ημερομηνιών και των περιόδων ορισμένων από τις εκθέσεις. Η Επιτροπή και η Υπηρεσία είναι έτοιμες να συνεχίσουν το διάλογο με τα ενδιαφερόμενα θεσμικά όργανα σχετικά με τα ζητήματα αυτά.

43. Με στόχο επίσης τη βελτίωση των εκθέσεων δραστηριότητας, η OLAF διενεργεί εμπειριστατωμένη μελέτη σχετικά με τους ενδεδειγμένους δείκτες απόδοσης λαμβάνοντας υπόψη την εμπειρία των εθνικών υπηρεσιών έρευνας. Όσον αφορά για παράδειγμα τους εσωτερικούς ελέγχους, ένας δείκτης επιτυχίας θα μπορούσε να βασίζεται στις μετρήσεις των θεσμικών οργάνων μετά τις παρεμβάσεις της OLAF (ασφαλιστικά μέτρα ή μέτρα για τη βελτίωση του ελέγχου). Η πρακτική αυτή θα συμπλήρωνε τις ενδείξεις που παρέχουν τα πειθαρχικά μέτρα και η έκβασή τους.

Για να διαμορφώνεται καλύτερη εικόνα της δικαστικής συνέχειας που δίδεται στις συστάσεις της OLAF, από το 2004 οι πληροφορίες σχετικά με τη δικαστική και πειθαρχική παρακολούθηση και το αποτέλεσμα τους διαβιβάζονται με τρόπο συνεκτικό, στο τέλος της διαδικασίας παρακολούθησης, στο Σύστημα Διαχείρισης Υποθέσεων (ΣΔΥ) (βλ. επίσης την απάντηση στο σημείο 37 σχετικά με την απουσία, εκ μέρους της OLAF, άσκησης ελέγχου επί των εθνικών ή πειθαρχικών διαδικασιών).

Η συμπληρωματική αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της Υπηρεσίας παρέχει μία αρχική ένδειξη όσον αφορά τα αποτελέσματα της OLAF από την άποψη της επιχειρησιακής δραστηριότητας, του οικονομικού αντίκτυπου, καθώς και της συνεργασίας με τις δικαστικές αρχές⁽¹⁾ (βλ. απάντηση στο σημείο 8).

(1) [Βλ. σημείο 1.3. της συμπληρωματικής έκθεσης αξιολόγησης των δραστηριοτήτων της OLAF, SEC(2004) 1370 της 26ης Οκτωβρίου 2004].

Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ OLAF ΣΤΟ ΕΡΓΟ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

46. Κύριο έργο της μονάδας στρατηγικής ανάλυσης είναι να αυξήσει το βαθμό κατανόησης του φαινομένου της απάτης, κυρίως μέσω της ανάλυσης κινδύνων, πράγμα που βελτιώνει τη συμβολή της OLAF στη χάραξη πολιτικής και στη νομοθετική διεργασία. Ο προσδιορισμός νέων προοπτικών όσον αφορά τις έρευνες αποτελεί έμμεση συνέπεια αυτής της διεργασίας. Η πρόταση τροποποίησης των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 και (Ευρατόμ) αριθ. 1074/1999 θα αποσαφηνίσει ενδεχομένως το εύρος δυνατοτήτων της OLAF να χορηγεί προτεραιότητα σε ορισμένες έρευνες βάσει παρόμοιας ανάλυσης. (βλ. απάντηση στο σημείο 90).

47. Λόγω της βελτίωσης της ποιότητας του συστήματος επικοινωνίας, από το 2004 έχουν αρχίσει να αξιοποιούνται τα στοιχεία σχετικά με τις παρατυπίες που κοινοποιούν τα κράτη μέλη με στόχο την ανάλυση των κινδύνων. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι όταν ένα κράτος μέλος εντοπίζει πιθανή απάτη (σε αντίθεση με τις περισσότερες παρατυπίες, οι οποίες συνεπάγονται σφάλματα και όχι απάτη), οι εθνικές αρχές του θα πρέπει να λάβουν τα αναγκαία μέτρα.

50. α) Η OLAF χρησιμοποιεί το σύστημα πληροφοριών για την καταπολέμηση της απάτης (AFIS) ως εργαλείο εξασφάλισης της επικοινωνίας με τους εξωτερικούς της εταίρους (τελωνιακές αρχές ή άλλες κατασταλτικές υπηρεσίες) στο πλαίσιο του συντονισμού των καθηκόντων έρευνας σε τρίτες χώρες βάσει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 515/97.

β) Ομοίως, η OLAF κρίνει αναγκαία την εμπλοκή της στη διαχείριση των προγραμμάτων που προορίζονται για την ενίσχυση του εξοπλισμού των τελωνιακών υπηρεσιών των κρατών μελών, διότι διαθέτει την ειδική τεχνική εμπειρογνομή και το ασφαλές περιβάλλον που απαιτεί η διαχείριση αυτή.

54. Όσον αφορά την ανάκτηση των ποσών και την παρακολούθηση των παρατυπιών, η Επιτροπή εκτιμά ότι ο επιμερισμός των ευθυνών μεταξύ των γενικών διευθύνσεων και της OLAF είναι αρκούντως σαφής.

Οι εκτιμήσεις αυτές διατυπώνονται με την επιφύλαξη μελλοντικής επαναξιολόγησης την οποία θα να πραγματοποιήσει ενδεχομένως η Επιτροπή όσον αφορά τον επιμερισμό των ευθυνών μεταξύ των υπηρεσιών της, κυρίως στο πλαίσιο της αξιολόγησης των καθηκόντων/αρμοδιοτήτων της OLAF.

Στο γεωργικό τομέα (όσον αφορά την ΚΓΠ), ο επιμερισμός των ευθυνών μεταξύ της OLAF και της Γενικής Διεύθυνσης Γεωργίας καθορίζεται σύμφωνα με το παράρτημα 2 της ανακοίνωσης της Επιτροπής SEC(1995) 249 της 10ης Φεβρουαρίου 1995 (βλ. επίσης την απάντηση της Επιτροπής στην ειδική έκθεση αριθ. 3/2004 του Ελεγκτικού Συνεδρίου). Η OLAF είναι σήμερα υπεύθυνη για τα ζητήματα ανάκτησης πόρων σχετικά με όλες τις γεωργικές παρατυπίες που επισημαίνουν τα κράτη μέλη δυνάμει του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 595/91. Κάθε απόφαση διαγραφής των μη ανακτήσιμων πόρων πρέπει να λαμβάνεται από την Επιτροπή στο πλαίσιο της διαδικασίας εκκαθάρισης των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ, που έχει θέσει σε εφαρμογή η Γενική Διεύθυνση Γεωργίας, προς την οποία η OLAF παρέχει τη συνδρομή της σε κάθε στάδιο της διαδικασίας.

Όσον αφορά τους τομείς των διαρθρωτικών ταμείων και των τελωνείων, οι αντίστοιχες αρμοδιότητες είναι επίσης σαφώς καθορισμένες μεταξύ των υπηρεσιών. Όσον αφορά τον τομέα των διαρθρωτικών ταμείων, η OLAF είναι επίσης υπεύθυνη για τη διαχείριση των παρατυπιών που κοινοποιούν τα κράτη μέλη δυνάμει των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 1681/94 και (ΕΚ) αριθ. 1831/94, ενώ η Υπηρεσία συνεργάζεται με τις γενικές διευθύνσεις διατάκτες (Γεωργία και Αγροτική Ανάπτυξη, Περιφερειακή Πολιτική, Απασχόληση, Κοινωνικές Υποθέσεις και Ισότητα Ευκαιριών, καθώς και Αλιεία και Ναυτιλιακές Υποθέσεις). Στον τομέα των τελωνείων, οι αποφάσεις της Επιτροπής του 1995 και 1999 καθορίζουν σαφώς τις ευθύνες της Μονάδας Συντονισμού για την Καταπολέμηση της Απάτης (UCLAF) / της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) και της Γενικής Διεύθυνσης Φορολογίας και Τελωνειακής Ένωσης.

Το έργο που επιτελούν οι μονάδες παρακολούθησης επιτρέπει στους επιθεωρητές να αφιερώνονται ολοκληρωτικά στις δραστηριότητές τους χωρίς να πρέπει να ασχολούνται και με τα διοικητικά καθήκοντα που είναι αναγκαία για την παρακολούθηση (οικονομική, διοικητική και νομοθετική) (βλ. απάντηση στο σημείο 82).

55. Η Επιτροπή έχει αναθέσει στην OLAF τον τομέα σύλληψης της πολιτικής της όσον αφορά την καταπολέμηση της απάτης. Το έργο της έρευνας, πρωταρχική αποστολή, συμβάλλει με τρόπο συγκεκριμένο στην προετοιμασία της στρατηγικής καταπολέμησης της απάτης. Είναι χρήσιμο να διατηρηθεί η προσέγγιση με τις αρμόδιες για την καταπολέμηση των διαφόρων μορφών εγκληματικότητας αρχές, δεδομένου ότι η καλή γνώση των εθνικών πρακτικών εμπλουτίζει τις πρακτικές της OLAF. Η συνέργεια μεταξύ των τομέων σύλληψης/έρευνας απεικονίζεται σε δύο παραδείγματα: 1. την κατάρτιση του κανονισμού (Ευρατόμ, ΕΚ) αριθ. 2185/96 «επιτόπιοι έλεγχοι», ακολούθησε η ανάπτυξη στρατηγικής· 2. η προβληματική που αναπτύχθηκε σχετικά με την ευρωπαϊκή εισαγγελική αρχή, η οποία τροφοδοτήθηκε από την τρέχουσα πρακτική της OLAF και την αναγκαιότητα να ληφθούν υπόψη οι αρχές της ποινικής έρευνας (παραδείγματος χάρι η διαφύλαξη των δικαιωμάτων υπεράσπισης) (βλ. απάντηση στο σημείο 91).

58. Στο εξής, η μονάδα των δικαστών συμμετέχει στη διαδικασία αξιολόγησης των υποθέσεων όλων των τομέων όταν υπάρχει πιθανότητα να οδηγήσουν σε ποινική διαδικασία (βλ. απάντηση στο σημείο 77).

59. Η OLAF παρέχει συνδρομή στη Γενική Διεύθυνση Διεύθυνσης, υπεύθυνη διαχείρισης του προγράμματος PHARE, με την εγκαθίδρυση δομών για την καταπολέμηση της απάτης και την κατάρτιση προγραμμάτων επιμόρφωσης.

Η εμπειρία της OLAF μπορεί να βοηθήσει τις υποψήφιες χώρες να υιοθετήσουν αποτελεσματικά το κοινοτικό κεκτημένο στον τομέα της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων των κοινοτήτων, που απορρέει από το άρθρο 280 της συνθήκης ΕΚ. Τα προγράμματα Hercules και Pericles τα οποία έχουν ανατεθεί στην OLAF δεν απαιτούν τεράστιους οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους. Η μεταβίβασή τους σε άλλες υπηρεσίες θα μπορούσε να τους προκαλέσει περισσότερες ζημιές παρά οφέλη για την Υπηρεσία. Στο πλαίσιο του προβληματισμού της σχετικά με τις δραστηριότητες της OLAF, η Επιτροπή θα μπορούσε ωστόσο να ξεκινήσει συζήτηση για το θέμα αυτό.

60. Το 2005, δόθηκε ιδιαίτερη προσοχή στην επιμόρφωση των νέων υπαλλήλων [βλ. απάντηση στο σημείο 63 α)], αλλά η OLAF σκοπεύει να δώσει μεγαλύτερη έμφαση στην εσωτερική επιμόρφωση και να ασχοληθεί περισσότερο με τη διάρθρωση της επιμόρφωσης.

63. Η Επιτροπή γνωρίζει τη σημασία του αριθμού των έκτακτων υπαλλήλων στην OLAF και πρότείνει να τροποποιηθούν σημαντικά οι πίνακες προσωπικού της Υπηρεσίας σύμφωνα με τις συστάσεις του Συνεδρίου.

α) Το 2005, η OLAF πραγματοποίησε ενέργειες αρχικής κατάρτισης για τους νέους επιθεωρητές, καθώς και ενέργειες συνεχούς κατάρτισης. Οι ενέργειες αυτές αφορούν πιο συγκεκριμένα τις δημόσιες αγορές, ειδικευμένη γλωσσική και νομική κατάρτιση, εργαστήρια για τις τεχνικές έρευνας, καθώς και ενέργειες συνεχούς επιμόρφωσης για τη βελτίωση της εκπόνησης των εκθέσεων. Το 2005, οι προϊστάμενοι συμμετείχαν επίσης σε προγράμματα management που οργάνωσε η Επιτροπή.

β) Έχοντας επίγνωση του κινδύνου ομαδικών αποχωρήσεων έκτακτων υπαλλήλων κατά τη λήξη της σύμβασής τους, η OLAF έχει ήδη προβλέψει, όσον αφορά τη σύμβαση των έκτακτων υπαλλήλων της, συνολική μέγιστη διάρκεια οκτώ ετών ώστε να της δοθεί ο χρόνος να διοργανώσει ειδικούς διαγωνισμούς και να τροποποιήσει ταυτόχρονα τον πίνακα προσωπικού (βλ. απαντήσεις στα σημεία 63 και 64).

Η Επιτροπή είναι ανοικτή σε διάλογο ώστε να εξευρεθεί ισορροπία που να ανταποκρίνεται στις ειδικές ανάγκες της OLAF, βάσει του καταστατικού.

64. Η υπηρεσία έχει σκοπό να οργανώσει ειδικούς εσωτερικούς διαγωνισμούς για την Υπηρεσία καταπολέμησης της απάτης, που θα δώσει τη δυνατότητα μονιμοποίησης των ικανότερων έκτακτων υπαλλήλων, και διατήρησης της αποκτηθείσας τεχνογνωσίας.

65. Η υπηρεσία απασχολεί σήμερα 25 αποσπασμένους εθνικούς εμπειρογνώμονες. Παρά το γεγονός ότι δεν αποκλείεται η αύξηση του αριθμού τους, πρέπει να σημειωθεί ότι, λόγω του εργασιακού τους καθεστώτος, οι αποσπασμένοι εθνικοί εμπειρογνώμονες δεν μπορούν να εκτελέσουν ορισμένα ευαίσθητα καθήκοντα.

Εξάλλου, η εμπειρία της OLAF φανερώνει ότι είναι προτιμότερο να προσλαμβάνονται ειδικευμένοι έκτακτοι υπάλληλοι για τη συλλογή πληροφοριών, διότι τα κράτη μέλη δεν είναι επαρκώς προετοιμασμένα να διαθέτουν προσωπικό ως αποσπασμένους εθνικούς εμπειρογνώμονες, ενώ η αναγκαία εμπειρογνομοσύνη για τα προγράμματα άμεσων δαπανών δεν μπορεί να εξευρεθεί στις υπηρεσίες των κρατών μελών που συνήθως αποστέλλουν εμπειρογνώμονες. Θα υπήρχε επίσης πρόβλημα γεωγραφικής ισορροπίας.

Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ

66. Όσον αφορά την επιτροπή εποπτείας, στην έκθεσή της ⁽¹⁾ για την αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της OLAF, η Επιτροπή ανέφερε ότι έχουν εμφανιστεί ορισμένα προβλήματα σε οργανωτικό επίπεδο, που αφορούν κυρίως την εκτέλεση των πιστώσεων λειτουργίας καθώς και τον τόπο εργασίας της γραμματείας της επιτροπής εποπτείας. Η Επιτροπή θα εξετάσει τα ζητήματα αυτά μαζί με την [νέα] επιτροπή εποπτείας με σκοπό να τα επιλύσουν κατά τρόπο δημιουργικό και ρεαλιστικό, τηρουμένων πλήρως των ισχυουσών διατάξεων.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

74. Το νομικό πλαίσιο εντός του οποίου εντάσσεται σήμερα η δραστηριότητα της OLAF, καθώς και η ίδια η φύση της δράσης της περιπλέκουν το ζήτημα της διαχείρισης των προτεραιοτήτων και καθοδήγησης των αποτελεσμάτων. Η Επιτροπή έχει εντούτοις καλέσει τις αρμόδιες αρχές να εξετάσουν διεξοδικά τις στρατηγικές προτεραιότητες της Υπηρεσίας (βλ. σύσταση αριθ. 11 της έκθεσης αξιολόγησης των δραστηριοτήτων της Υπηρεσίας) ⁽²⁾. Όσον αφορά τις κατευθυντήριες αρχές των αποτελεσμάτων, η OLAF σκοπεύει να προωθήσει τις συνέργειες που υφίστανται μεταξύ των διαφόρων διαδικασιών (δικαστικών, ανάκτησης πόρων και πειθαρχικών), λαμβάνοντας τα αναγκαία ασφαλιστικά μέτρα, ενώ προσπαθεί να εφαρμόσει τις πιο αποτελεσματικές πολιτικές για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων.

Όσον αφορά τους δείκτες απόδοσης για τη μέτρηση των αποτελεσμάτων της Υπηρεσίας, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι πρόκειται για περίπλοκο ζήτημα που απαιτεί εμπειριστικώς μελέτη, ιδίως επειδή η Υπηρεσία δεν ελέγχει όλους τους παράγοντες επιτυχίας των υποθέσεων η παρακολούθηση των οποίων εναπόκειται στις εθνικές αρχές ή στα οικεία κοινοτικά όργανα. Η OLAF πραγματοποίησε μια πρώτη ανάλυση των αποτελεσμάτων της στη συμπληρωματική αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της OLAF (2004). Η Υπηρεσία σκοπεύει να αναπτύξει αυτή την ανάλυση και μελετά τους δείκτες απόδοσης που θα ήταν πιο κατάλληλοι βάσει των εμπειριών (βέλτιστων πρακτικών) των εθνικών αρχών. (βλ. απαντήσεις στα σημεία VII και 8).

76. Η υπηρεσία κρίνει αναγκαίο να υποβάλλεται η διαχείριση όλων των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων της OLAF στις ίδιες εσωτερικές διαδικασίες ώστε να διασφαλίζεται η διαφάνεια στην υποβολή των εκθέσεων και να εδραιωθεί μια κοινή κουλτούρα και κοινές πρακτικές δράσης. Τούτο επιτρέπει την ευέλικτη χρήση των πόρων ενός τομέα σε έναν άλλο και αποτρέπει τον κατακερματισμό των διαφόρων επιχειρησιακών τομέων. Εξάλλου οι επιχειρήσεις συνδρομής και συντονισμού, συχνά περίπλοκες, απαιτούν την εφαρμογή αυστηρών εσωτερικών διαδικασιών (βλ. απαντήσεις στα σημεία 13 και 14).

Στο πλαίσιο των πραγματοποιούμενων εργασιών ενόψει μεταρρύθμισης της λειτουργίας και της οργάνωσης της OLAF, η OLAF θα μπορούσε να εξετάσει μεθόδους ανάπτυξης μιας διοικητικής δομής που θα απηχεί καλύτερα τη διάκριση μεταξύ των επιχειρήσεων συνδρομής και συντονισμού αφενός και των ερευνών αφετέρου.

⁽¹⁾ COM(2003) 154 τελικό.

⁽²⁾ Έκθεση αξιολόγησης των δραστηριοτήτων της OLAF, COM(2003) 154 τελικό.

77. Από τα τέλη του 2003, η OLAF ενθαρρύνει την εμπλοκή των μονάδων παρακολούθησης και των μονάδων δικαστών, την κίνηση, την εκτέλεση και την ολοκλήρωση των ερευνών, δεδομένου ότι αυτό έχει θετικό αντίκτυπο στην αποτελεσματικότητα των ερευνών και την συνακόλουθη παρακολούθησή τους. Ο μηχανισμός ΣΔΥ που δημιουργήθηκε το 2005 για το εκτελεστικό συμβούλιο διευκολύνει αυτή τη συμμετοχή.

Η OLAF έχει ήδη λάβει υπόψη την παρατήρηση του Συνεδρίου όσον αφορά την αιτιολόγηση των δραστηριοτήτων έρευνας και από το 2005 οι εκθέσεις αξιολόγησης των υποθέσεων καταρτίζουν πρόγραμμα εργασίας. Όσον αφορά την αναδιοργάνωση του εκτελεστικού συμβουλίου, η OLAF είναι διατεθειμένη να εξετάσει τη δημιουργία μικρότερων σχημάτων που θα επέτρεπαν την αποτελεσματικότερη στοχοθέτηση των δραστηριοτήτων της (βλ. απαντήσεις στα σημεία 41 και 58).

78. Από το 2004 το σύστημα διαχείρισης υποθέσεων σε ηλεκτρονική μορφή διευκολύνει την εποπτεία από τα ανώτερα στελέχη καθώς και τη διαχείριση των υποθέσεων της υπηρεσίας. Η μέση διάρκεια των ερευνών σημειώνει σταθερή μείωση (22 μήνες το 2004). (βλ. απαντήσεις στα σημεία V, 20 β, 23, 33, 35, 36 και 87).

Η OLAF μελετά τη δημιουργία ενός συστήματος καταγραφής του χρόνου εργασίας των επιθεωρητών (βλ. απαντήσεις στα σημεία 25 και 79), ώστε να επιτρέπει στους προϊσταμένους μονάδα να διαχειρίζονται καλύτερα τις προτεραιότητες των ερευνών. Εξάλλου, η υπηρεσία έχει ξεκινήσει προγράμματα αρχικής κατάρτισης για τους νεοπροσλαμβανόμενους και ειδικευμένης συνεχούς κατάρτισης για τους επιθεωρητές ώστε να τελειοποιήσουν την ποιότητα της εργασίας τους αποκτώντας καλύτερη επίγνωση των μέσων που διαθέτουν για να αυξήσουν την αποτελεσματικότητα του έργου της [βλ. απαντήσεις στα σημεία 29 και 63 α)].

79. Ήδη από το 2004, το ΣΔΥ επέτρεπε να προσδιοριστεί ο αριθμός των υποθέσεων που χειρίζεται κάθε επιθεωρητής (βλ. απάντηση στα σημεία 26 και 14).

Το 2005 η OLAF θα εξετάσει τις εμπειρίες εθνικών ερευνητικών υπηρεσιών σε σχέση με την καταγραφή του χρόνου των επιθεωρητών πριν καταρτίσει ένα σύστημα που θα λαμβάνει υπόψη την προβλεπόμενη διάρκεια των ερευνών όπως προβλέπεται στο πρόγραμμα εργασίας. Παράλληλα, στις μονάδες παρακολούθησης βρίσκεται υπό δοκιμή ένα σύστημα καταγραφής του χρόνου εργασίας (βλ. απαντήσεις στα σημεία 24 έως 26).

80. Η Επιτροπή έδιξε το ζήτημα της μέγιστης διάρκειας των ερευνών στην πρόταση τροποποίησης των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 και (Ευρατόμ) αριθ. 1074/1999⁽¹⁾, που προβλέπει διάρκεια δώδεκα μηνών με τη δυνατότητα πολλαπλών παρατάσεων έξι μηνών που θα αποφασίζει ο διευθυντής της υπηρεσίας κατόπιν διαβουλεύσεων με την επιτροπή εποπτείας.

81. Βλ. απαντήσεις στα σημεία 37 και 43.

Η υπηρεσία δεν μπορεί να θεωρηθεί υπεύθυνη για τη συνέχιση που δίδουν οι δικαστικές και οι πειθαρχικές αρχές αλλά προσπαθεί να ενισχύσει τη συνεργασία [δημιουργία της υπηρεσίας ερευνών και πειθαρχικών κυρώσεων της Επιτροπής (IDOC) το 2002 με την οποία η OLAF έχει συνάψει μνημόνιο συμφωνίας]. Η Επιτροπή και η OLAF κρίνουν ικανοποιητική τη συνεργασία με την IDOC.

⁽¹⁾ Βλ. παράγραφο 7 του άρθρου 6 της πρότασης — COM(2004) 103 τελικό της 10ης Φεβρουαρίου 2004.

Βλ. επίσης απάντηση στο σημείο 29.

82. Η προστιθέμενη αξία της δικαστικής παρακολούθησης δεν περιορίζεται στη συμβολή των δικαστών κατά τη διαβίβαση των φακέλων στις δικαστικές αρχές, αλλά ανακύπτει σε σχέση με όλα τα συμπληρωματικά ζητήματα που συνδέονται με τις διαφορετικές πειθαρχικές ή δικαστικές διαδικασίες (επίσης άρση της ασυλίας ή της υποχρέωσης εχεμύθειας των υπαλλήλων, και αιτήσεις νομικής βοήθειας).

Όσον αφορά ορισμένα καθήκοντα που συνδέονται με την οικονομική παρακολούθηση, η Επιτροπή επέλεξε να συνδέσει την εμπειρογνωμοσύνη της OLAF με εκείνη των διατακτών σχετικά με την είσπραξη των προς ανάκτηση ποσών. (βλ. απαντήσεις στα σημεία 31 και 54).

Με την επιφύλαξη μελλοντικής επαναξιολόγησης την οποία ενδέχεται να πραγματοποιήσει η Επιτροπή όσον αφορά τον επιμερισμό των ευθυνών μεταξύ των υπηρεσιών τους, ιδίως στο πλαίσιο της αξιολόγησης των καθηκόντων/αρμοδιοτήτων της OLAF.

Όσον αφορά τις γεωργικές δαπάνες, υφίσταται ήδη μηχανισμός βάσει του οποίου την παρακολούθηση της είσπραξης ποσών που θεωρείται ότι έχουν καταβληθεί παράνομα αναλαμβάνει η Γενική Διεύθυνση Γεωργίας μέσω της διαδικασίας εκκαθάρισης των λογαριασμών.

Η δικαστική παρακολούθηση δεν πρέπει να περιορίζεται μόνο στις υποθέσεις κατά τις οποίες, μετά το πέρας μιας ποινικής διαδικασίας, ο διατάκτης της αρχικής δαπάνης οφείλει να κινήσει μία διαδικασία του αστικού δικαίου για ανάκτηση. Στην πραγματικότητα, οι διάφορες αρχές στις οποίες αποστέλλονται οι υποθέσεις ζητούν από την υπηρεσία να τις βοηθήσει να επικοινωνήσουν με τα θεσμικά όργανα. Εξάλλου, για να αξιολογεί και να βελτιώνει τη δράση της, η υπηρεσία έχει ανάγκη να παρακολουθεί τις υποθέσεις που διαβιβάζονται στις διάφορες αρχές ώστε να γνωρίζει την έκβασή τους.

Όσον αφορά τη νομοθετική παρακολούθηση, εναπόκειται βέβαια στις επιχειρησιακές γενικές διευθύνσεις να λαμβάνουν τις απαιτούμενες πρωτοβουλίες για τον τομέα τους, βάσει των συστάσεων που γίνονται μετά τις έρευνες της OLAF. Η υπηρεσία σημειώνει ότι εμπλέκεται στα επόμενα στάδια της νομοθετικής διαδικασίας στο πλαίσιο της θωράκισης κατά της απάτης (βλ. απάντηση στο σημείο 91).

83. Η υπηρεσία τονίζει ότι αποτελεί πάγια πρακτική οι καταγγελίες που αφορούν διοικητική απόφαση να παραπέμπονται στο εν λόγω τμήμα πριν ζητηθεί δικαστική προσφυγή.

Η πρόταση τροποποίησης του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1073/1999⁽²⁾ προβλέπει κωδικοποίηση των δικαιωμάτων υπεράσπισης των ατόμων, ιδίως του δικαιώματος ακρόασης, καθώς και άλλες σημαντικές αποσαφηνίσεις των διαδικασιών που διέπουν τις έρευνες της OLAF.

84. Η OLAF εκτιμά ότι είναι δυνατή η παγίωση των υπηρεσιακών σχέσεων με τα κράτη μέλη και τις τρίτες χώρες· η σύσταση αριθ. 6 της έκθεσης «άρθρο 15» της Επιτροπής αποσκοπεί στην κατάρτιση ενός οδηγού ορθών πρακτικών ώστε να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα της συμβουλευτικής λειτουργίας και της δικαστικής παρακολούθησης. Η πολιτική βελτίωσης των επιχειρησιακών επαφών συγκαταλέγεται στις προτεραιότητες της υπηρεσίας για το 2005 (βλ. απαντήσεις στα σημεία 15 και 37).

⁽²⁾ COM(2004) 103 της 10ης Φεβρουαρίου 2004.

85. Η πρόταση που παρουσίασε η Επιτροπή τον Ιούλιο του 2004 σχετικά με την αμοιβαία διοικητική συνδρομή για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας κατά της απάτης και άλλων παράνομων δραστηριοτήτων έχει στόχο την ομογενοποίηση της σχέσης μεταξύ της Επιτροπής (OLAF) και των εθνικών αρχών. Ο κανονισμός (Ευρατόμ, ΕΚ) αριθ. 2185/96 είναι ζωτικής σημασίας για τη διενέργεια των ερευνών και επιτρέπει την ανάκτηση σημαντικών ποσών. Η εξουσίες ωστόσο που χορηγούνται στην Επιτροπή δεν είναι κατ' ανάγκη ανάλογες με εκείνες που παρέχονται σε παρόμοιους φορείς βάσει του εθνικού δικαίου, πράγμα που περιπλέκει την εφαρμογή του.

Η OLAF σκοπεύει να βελτιώσει τη συνεργασία με τα κράτη μέλη, πράγμα που απαιτεί εκατέρωθεν συνεχείς και έντονες προσπάθειες. Το άρθρο 2 της πρότασης για τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 και (Ευρατόμ) αριθ. 1074/1999 που υποβλήθηκαν το Φεβρουάριο του 2004 καθώς και η σύσταση αριθ. 5 της έκθεσης «άρθρο 15» της Επιτροπής (επέκταση των μνημονίων συμφωνίας που συνήφθησαν μεταξύ της OLAF και των εθνικών αρχών) αποτελούν βήματα προς την κατεύθυνση αυτή.

87. Το σύστημα διαχείρισης υποθέσεων (ΣΔΥ) επιτρέπει τη συνεχιζόμενη διαχείριση των ερευνών, ενώ οι πίνακες του ΣΔΥ έχουν τεθεί σε λειτουργία από το 2003. Παρά το γεγονός ότι στο παρελθόν προτεραιότητα τους ΣΔΥ ήταν η καταγραφή και η αρχειοθέτηση των πληροφοριών σχετικά με τις υποθέσεις, το σύστημα εξελίσσεται συνεχώς και τείνει να καταστεί ένα πραγματικό εργαλείο διαχείρισης των υποθέσεων (βλ. απάντηση στο σημείο 36).

Το CMS διαθέτει τα αναγκαία χαρακτηριστικά ώστε να καταστεί πραγματικό εργαλείο συνεχούς διαχείρισης των υποθέσεων, αλλά απαιτούνται βελτιώσεις στον τρόπο χρήσης του (βλ. απάντηση στο σημείο 17).

Η έκδοση του εγχειριδίου της OLAF που εγκρίθηκε το Φεβρουάριο του 2005 περιλαμβάνει ήδη ορισμένες βελτιώσεις. Η OLAF θα εξετάσει επίσης το ενδεχόμενο να συγκεντρώσει σε ξεχωριστό τόμο όλα τα στοιχεία που αφορούν τη διενέργεια των ερευνών (βλ. απάντηση στο σημείο 34).

Τέλος, ιδιαίτερη προσπάθεια έχει καταβληθεί όσον αφορά την επιμόρφωση (βλ. απάντηση στο σημείο 63 α)].

88. Για να βελτιώσει την ποιότητα των εκθέσεων δραστηριότητας, καθώς και της αξιολόγησης της δράσης της, η OLAF προέβη στη μελέτη των δεικτών απόδοσης, αντλώντας στοιχεία από την εμπειρία των εθνικών ερευνητικών υπηρεσιών (βλ. απαντήσεις στα σημεία 8 και 37).

Όπως αναφέρθηκε στην απάντηση του σημείου 42, η υπηρεσία και η Επιτροπή είναι πρόθυμες να συνεχίσουν το διάλογο με τα οικεία θεσμικά όργανα σχετικά με το περιεχόμενο και κάποια εκλογίκευση των διαφόρων εκθέσεων της OLAF.

89. Οι επιχειρήσεις της υπηρεσίας έχουν σε μεγάλο βαθμό χαρακτηρίσει «αντιδραστικό» στο βαθμό που, όπως και οι περισσότερες εθνικές υπηρεσίες έρευνας, ανταποκρίνονται κυρίως στις εξωτερικές αιτήσεις που δεν είναι πάντοτε προβλέψιμες.

Για τη σταθεροποίηση του προσωπικού της, η υπηρεσία σκοπεύει να οργανώσει ειδικούς εσωτερικούς διαγωνισμούς για να διατηρήσει την αποκτηθείσα τεχνογνωσία των ικανότερων υπαλλήλων και να τροποποιήσει τους πίνακες προσωπικού σύμφωνα με τις γραμμές που έθεσε το Συνέδριο (βλ. απαντήσεις στα σημεία 63 και 64).

Η υπηρεσία κατήρτισε το πρόγραμμα εργασίας της για το 2005, καταθέτοντας τους πόρους στις μονάδες βάσει του αναμενόμενου φόρτου εργασίας τους. Ανάλογα με το μέγεθος της μονάδας τους, οι προϊστάμενοι μονάδας δέχονται τη βοήθεια των προϊσταμένων επιχειρήσεων ώστε να διασφαλίζεται η στενή παρακολούθηση των ερευνών.

90. Σήμερα η μονάδα στρατηγικής ανάλυσης επιτρέπει στην υπηρεσία να εντοπίζει τις ζώνες κινδύνου και διευκολύνει μακροπρόθεσμα την κατανομή των πόρων στους διάφορους τομείς (βλ. απάντηση στο σημείο 19). Η μονάδα θα μπορούσε στο μέλλον να συμβάλλει πιο άμεσα στις έρευνες παρέχοντας στήριξη στη διαχείριση των προτεραιοτήτων της υπηρεσίας (βλ. απάντηση στο σημείο 46).

Η πρόταση της Επιτροπής για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 και (Ευρατόμ) αριθ. 1074/1999, που διευκρινίζει ζητήματα όπως το πότε θα πρέπει η υπηρεσία, να κινεί έρευνα θα επιτρέψει στη OLAF να δώσει προτεραιότητα σε τομείς υψηλού κινδύνου σύμφωνα με την αξιολόγηση των υπηρεσιών στρατηγικής ανάλυσης. Η σύσταση του Συνεδρίου εντάσσεται στη λογική της σύστασης αριθ. 5 της έκθεσης αξιολόγησης των δραστηριοτήτων της OLAF ⁽¹⁾.

Όσον αφορά τις παρατυπίες που κοινοποιούν τα κράτη μέλη, ύστερα από κάποια βελτίωση της ποιότητας της κοινοποίησης και της αξιολόγησής τους, γίνεται σήμερα επεξεργασία των στοιχείων αυτών με στόχο την ανάλυση κινδύνου (βλ. απάντηση στο σημείο 47).

91. Όσον αφορά τη θωράκιση έναντι της απάτης, ο κοινοτικός νομοθέτης αναγνώρισε την ύπαρξη συνεργιών μεταξύ της επιχειρησιακής δραστηριότητας της υπηρεσίας και του ρόλου της στη σύλληψη μεθόδων για την καταπολέμηση της απάτης [βλ. κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1073/1999].

Η ανακοίνωση της Επιτροπής για τη θωράκιση κατά της απάτης [SEC(2001) 2029] αναθέτει στην OLAF ειδικό συντονιστικό και συμβουλευτικό ρόλο (βλ. απάντηση στο σημείο 55) Ο διττός χαρακτήρας των καθηκόντων της υπηρεσίας θα συζητηθεί επ' ευκαιρία της δημόσιας ακρόασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη μεταρρύθμιση της OLAF.

92. Οι ανθρωπίνι πόροι που αφιερώνονται στη διαχείριση των προγραμμάτων που διαχειρίζεται η OLAF είναι ελάχιστοι, καθώς ασημαντη είναι και οι οικονομικοί πόροι που αυτοί συνεπάγονται. Η OLAF παρέχει στα προγράμματα πραγματικά πλεονεκτήματα και η υπηρεσία αντλεί πραγματικό όφελος από αυτά, ιδίως από την άποψη της συνεργασίας. Η Επιτροπή θα μπορούσε ωστόσο να μελετήσει σφαιρικά τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων της OLAF σε σχέση με τα προγράμματα αυτά.

93. Όσον αφορά την επιτροπή επιστείας, η Επιτροπή συμφωνεί με την άποψη του Συνεδρίου ότι υφίσταται ανάγκη αναθεώρησης της διακυβέρνησης της υπηρεσίας.

(1) COM(2003) 154 τελικό.

Στο πλαίσιο της πρότασης τροποποίησης του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 που υπέβαλε για συζήτηση στα θεσμικά όργανα, η Επιτροπή παρουσίασε πιθανές λύσεις ώστε να αποσαφηνιστεί ο ρόλος της επιτροπής εποπτείας, ενώ σκοπεύει να μελετήσει περαιτέρω το ζήτημα.

94. Η εφαρμογή των συστάσεων του Συνεδρίου, απαιτεί εμπειρισιακή μελέτη η οποία ενδέχεται να οδηγήσει σε οργάνωση της OLAF όπου θα αποσαφηνίζονται καλύτερα τα διάφορα καθήκοντά της και θα διασφαλίζονται οι συνέργειες μεταξύ τους, ώστε να διασφαλίζεται ότι η κύρια δραστηριότητά της, η έρευνα διεξάγεται με την αναγκαία αποτελεσματικότητα.

Η στρατηγική για την καταπολέμηση της απάτης πρέπει να είναι σφαιρική στη σύλληψή της, και να ενσωματώνει την ανάλυση και τη διαμόρφωση των πολιτικών, τις νομοθετικές προτάσεις και την ανάπτυξη της διυπηρεσιακής και διεθνούς συνεργασίας περίξ του κεντρικού πυρήνα του ερευνητικού και επιχειρησιακού έργου. Με την επιφύλαξη μελλοντικής επαναξιολόγησης που θα πραγματοποιήσει ενδεχομένως η Επιτροπή σχετικά με τον επιμερισμό των ευθυνών μεταξύ των υπηρεσιών, ιδίως στο πλαίσιο της αξιολόγησης των καθηκόντων/αρμοδιοτήτων της OLAF.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΤΗΣ OLAF

Ο ρόλος της επιτροπής εποπτείας (σημείο 66)

Ο έλεγχος της επιτροπής εποπτείας αφορά τον τρόπο διεξαγωγής των ερευνών: «με πλήρη σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, και ιδίως της αρχής της ισότητας, του δικαιώματος του ενδιαφερομένου ατόμου να εκφραστεί για τα γεγονότα που το αφορούν και του δικαιώματος σύμφωνα με το οποίο τα συμπεράσματα μιας έρευνας πρέπει να βασίζονται μόνο σε στοιχεία με αποδεικτική αξία» (βλέπε αιτιολογική σκέψη αριθ. 10 του βασικού κανονισμού). Από τις σαφείς αυτές προϋποθέσεις συνάγονται ορισμένες αρχές σχετικά με τους διαδικαστικούς κανόνες των ερευνών. Εξάλλου, καθήκον της επιτροπής είναι να φροντίζει την εφαρμογή των διατάξεων που αφορούν τον εμπιστευτικό χαρακτήρα και την προστασία των δεδομένων.

A. Η επιτροπή εποπτείας και η ανεξαρτησία της Υπηρεσίας (σημεία 67 και 70)

Η ανεξαρτησία που απολαύει η Υπηρεσία και ο διευθυντής της κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της στον τομέα των ερευνών, αποτελεί μια από τις σημαντικότερες καινοτομίες που περιλήφθηκαν στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1073/1999. Η επιτροπή για να διαφυλάξει την ανεξαρτησία αυτή η οποία κινδυνεύει πολύ περισσότερο από πιέσεις και άτυπες επιρροές παρά από άμεσες εντολές προερχόμενες από θεσμικό όργανο, πρέπει να βρίσκεται διαρκώς σε επαγρύπνηση καθώς αυτός είναι ο μόνος τρόπος για την πρόληψη κάθε είδους ενεργειών σε βάρος της εν λόγω ανεξαρτησίας.

B. Η επιτροπή εποπτείας και τα δικαιώματα των υπαγομένων στη δικαιοδοσία της (σημεία 67, 68 και 70)

Ο ρόλος της επιτροπής δεν είναι να ασκεί πραγματικό έλεγχο νομιμότητας επί των ερευνών.

Η δράση του Διαμεσολαβητή, που είναι πολύ σημαντική, δεν επαρκεί από μόνη της και δεν συνιστά έλεγχο νομιμότητας κατά τη νομική έννοια του όρου. Η επιτροπή εκτιμά ότι η εν λόγω δράση που αποσκοπεί στην επισήμανση των ενδεχόμενων «δυσλειτουργιών» θα έπρεπε να συμπληρωθεί από παρέμβαση εκ μέρους του νομοθέτη. Για το σκοπό αυτό, η επιτροπή εποπτείας, λαμβάνοντας ιδίως υπόψη τις ανταλλαγές απόψεων με την επιτροπή δημοσιονομικού ελέγχου (Co-CoBu), δεν παρέλειψε να παρουσιάσει στις ετήσιες εκθέσεις της τις προτάσεις της στον εν λόγω τομέα υπό την προοπτική της ίδρυσης της ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής. Η επιτροπή εποπτείας πρότεινε πιο πρόσφατα, στην έκθεσή της του 2004, τη θέσπιση «συνηγόρου των ελευθεριών».

Η επιτροπή εποπτείας αντιλαμβάνεται ότι η τήρηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων συνιστά τόσο εγγύηση για τους υπαγόμενους στην δικαιοδοσία της όσο και προϋπόθεση για την αποτελεσματικότητα των ερευνών της OLAF.

Η επιτροπή εποπτείας, από τη στιγμή που ανέλαβε τα καθήκοντά της και για να μην παρέμβει στις δραστηριότητες ερευνών της OLAF, αρνήθηκε να παρέμβει σε ατομικές υποθέσεις ικανοποιώντας τα πολυάριθμα αιτήματα που της υπέβαλαν ιδιώτες υποκείμενοι στις έρευνες της OLAF, οι οποίοι έφθασαν σε ορισμένες περιπτώσεις στο σημείο να ζητήσουν ακρόαση από την επιτροπή παρουσία δικηγόρων, αίτημα που δεν έγινε ποτέ δεκτό από την επιτροπή. Με τη στάση της αυτή, εξάλειψε από το αρχικό στάδιο κάθε κίνδυνο αλληλοεπικάλυψης με το ρόλο του Διαμεσολαβητή.

Η επιτροπή εποπτείας αξιοποίησε ωστόσο την υποβολή αιτημάτων από ιδιώτες για να ρυθμίσει τα προβλήματα γενικού χαρακτήρα που είχαν ανακύψει. Τα προβλήματα αυτά αποτέλεσαν το αντικείμενο ενδελεχούς μελέτης στις συνεδριάσεις της επιτροπής (στο πλαίσιο αυτό εξετάστηκαν οι αποφάσεις του Διαμεσολαβητή) καθώς και ανταλλαγής απόψεων με την OLAF.

Πράγματι, το θέμα των διαδικαστικών κανόνων εξετάστηκε σε πολλές συναντήσεις με τον διευθυντή της Υπηρεσίας καθώς και με τον αρμόδιο διευθυντή για τις έρευνες. Όσον αφορά ορισμένα σημεία (για παράδειγμα, την τήρηση πρακτικών στις συνεδριάσεις) επιτεύχθηκαν ταχέως θετικά αποτελέσματα. Το θέμα της εκπόνησης ενός πραγματικού κώδικα δεοντολογίας της Υπηρεσίας παραμένει εκκρεμές· η επιτροπή εποπτείας επεσήμανε επανειλημμένα την ανάγκη ενός τέτοιου κώδικα. Μέχρι σήμερα, ο διευθυντής της Υπηρεσίας δεν έχει εκδηλώσει πρόθεση έκδοσης ενός τέτοιου κώδικα, ούτε ακόμη και σε αποκλειστικά εσωτερικό πλαίσιο.

Γ. Η επιτροπή εποπτείας και ο τακτικός έλεγχος της ερευνητικής λειτουργίας (σημείο 69)

Σε μια πρώτη φάση της οποίας η διάρκεια κρίνεται ιδιαίτερα μακρά, η επιτροπή χρειάστηκε να εστιάσει περισσότερο από ότι επιθυμούσε την προσοχή της στη θέσπιση εντός της OLAF νέων δομών και μεθόδων εργασίας. Στη συνέχεια, η επιτροπή ασχολήθηκε με τα επιχειρησιακά θέματα και άσκησε τις αρμοδιότητές της στον τομέα του ελέγχου της ερευνητικής λειτουργίας (βλ. τελευταία ετήσια έκθεση, κεφάλαιο I).

1. Θέσπιση νέων δομών [69 β]

Κατ'εφαρμογή μιας εκ των συστάσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, θεοπίστηκαν από το πρώτο εξάμηνο του 2001 σύστημα καταχώρισης του συνόλου των φακέλων, το «**Case Management System** — Σύστημα Διαχείρισης Υποθέσεων» το οποίο βελτιώνεται συνεχώς, καθώς και γραμματεία.

2. Πληροφορίες για τις έρευνες που δεν ολοκληρώνονται εντός εννέα μηνών [69 α]

Η ενημέρωση, εκ μέρους του διευθυντή της OLAF, για τις έρευνες που δεν έχουν ολοκληρωθεί εντός εννέα μηνών από την έναρξή τους, όπως προβλέπει το άρθρο 11 παράγραφος 7 του κανονισμού, αποτέλεσε ιδιαίτερα χρήσιμη πηγή πληροφοριών για την επιτροπή καθώς και ένα πολύτιμο στοιχείο ελέγχου. Στην πράξη οι πληροφορίες αυτές οδήγησαν σε μια χρήσιμη ανταλλαγή απόψεων με τον αρμόδιο για τις έρευνες διευθυντή σε ό,τι αφορά την εξέλιξη της ερευνητικής δραστηριότητας και τα γενικά θέματα.

3. Ανακοινώσεις προ της διαβίβασης πληροφοριών στις δικαστικές αρχές ενός κράτους μέλους [69 γ και δ]

Το άρθρο 11 παράγραφος 7, στο τέλος, στην ελληνική εκδοχή του κανονισμού ορίζει ότι «ο διευθυντής ενημερώνει την επιτροπή εποπτείας σχετικά με τις περιπτώσεις στις οποίες απαιτείται η διαβίβαση πληροφοριών στις δικαστικές αρχές κράτους μέλους» («le directeur informe le comité des cas nécessitant la transmission d'informations aux autorités judiciaires d'un État membre»). Η επιτροπή εποπτείας, στο άρθρο 22 εδάφιο 5 του εσωτερικού της κανονισμού που δημοσιεύθηκε στην ΕΕ της 25ης Φεβρουαρίου 2000 και βασίστηκε σε κείμενο που εκπονήθηκε από τον εισηγητή της, κ. Da Cunha Rodrigues, ο οποίος ήταν την εποχή εκείνη μέλος της επιτροπής εποπτείας και στη συνέχεια διορίστηκε δικαστής στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ερμήνευσε τη λέξη «nécessitant» (απαιτείται) ως εκ των προτέρων ανακοίνωση.

Η ερμηνεία αυτή αποτέλεσε το αντικείμενο πάγιας πρακτικής η οποία δεν οδηγεί ούτε σε αμφισβήτηση ούτε σε μειονεκτήματα.

Σε μια ευαίσθητη υπόθεση, ο αρμόδιος για τις έρευνες διευθυντής, χωρίς καμία αναφορά στο σχετικό φάκελο, ζήτησε από την επιτροπή εποπτείας να της παραπέμψει η OLAF την κοινοποίηση μετά τη διαβίβαση των πληροφοριών στις δικαστικές αρχές του κράτους μέλους. Η επιτροπή διατύπωσε τη σύμφωνη γνώμη της για την εν λόγω παραπομπή.

4. Εσωτερικές και εξωτερικές έρευνες (σημείο 71)

Η προσοχή των οργάνων εστιάστηκε σε μεγάλο βαθμό στις εσωτερικές έρευνες με την ευκαιρία των γεγονότων που οδήγησαν στην παραίτηση της υπό τον κ. Santer Επιτροπής. Η ανησυχία αυτή αποτυπώνεται στις αιτιολογικές σκέψεις 1 και 7 καθώς και στο πρώτο άρθρο παράγραφος 3 του κανονισμού. Επισημαίνεται στο σημείο αυτό ότι την ευθύνη για τις εξωτερικές έρευνες φέρουν στην πραγματικότητα τα κράτη μέλη τα οποία διεξάγουν τις ίδιες τις ερευνητικές ενέργειες, ενώ η Υπηρεσία περιορίζεται στην υλική συνδρομή ή στη διοργάνωση συνεδριάσεων συντονισμού.

Ωστόσο, εξετάζοντας το σύνολο των φακέλων και το σύστημα διαχείρισης υποθέσεων, δεν προκύπτει κατά κανένα τρόπο ότι, στην πράξη, η Υπηρεσία ή η επιτροπή εποπτείας που βασίζει τις εργασίες της στις έρευνες που διενεργούνται από την Υπηρεσία, έχουν ευνοήσει τις εσωτερικές έρευνες και την ποινική τους διάσταση σε βάρος των εξωτερικών ερευνών. Το γεγονός ότι οι εκ φύσεως ευαίσθητες εσωτερικές έρευνες αντιμετωπίστηκαν συχνά με ιδιαίτερη προσοχή από την Υπηρεσία και την επιτροπή εποπτείας (γεγονός που αντικατοπτρίζεται στα πρακτικά της επιτροπής) ακόμη και από τον τύπο, ουδόλως σημαίνει ότι οι εξωτερικές έρευνες θεωρήθηκαν υποδεέστερες. Ειδικότερα, επισημαίνεται ότι εκτός των εξωτερικών ερευνών, η Υπηρεσία ανέπτυξε σημαντικές δραστηριότητες συνδρομής των κρατών μελών γεγονός που εκτιμήθηκε από την επιτροπή (βλ. κεφάλαιο II της ετήσιας έκθεσης).

5. Εξέταση των φακέλων που έχουν κλείσει και των δελτίων αξιολόγησης (σημείο 72)

Η εξέταση των φακέλων που έχουν κλείσει αποτέλεσε το αντικείμενο ιδιαίτερης προσοχής εκ μέρους της επιτροπής εποπτείας η οποία ανέθεσε στη γραμματεία της να εξετάσει το μεγαλύτερο δυνατό αριθμό από τους εν λόγω φακέλους και να ετοιμάσει, μόνο για τις σημαντικές υποθέσεις, δελτία αξιολόγησης. Η επιλογή της ενασχόλησης αποκλειστικά με υποθέσεις που είχαν ήδη κλείσει συνέβαλε στο να αποφευχθεί κάθε κίνδυνος παρέμβασης σε διεξαγόμενες έρευνες. Τα δελτία που προετοιμάστηκαν από τη γραμματεία της επιτροπής εποπτείας, επειδή ακριβώς ήταν από τη φύση τους έγγραφα για εσωτερική αποκλειστική χρήση, εντόπισαν όλα τα προβλήματα που θα μπορούσαν να ανακύψουν και αποτέλεσαν το αντικείμενο ενδελεχούς ανάλυσης εκ μέρους της επιτροπής. Τα ενδεχόμενα προβλήματα αρχών που επισημάνθηκαν, ιδίως εκείνα που συνδέονται με τη διαδικασία και την εξέταση του αποτελέσματος των ποινικών διαδικασιών στα κράτη μέλη, αποτέλεσαν το αντικείμενο ιδιαίτερα χρήσιμης ανταλλαγής απόψεων μεταξύ της επιτροπής εποπτείας και του διευθυντή της OLAF ή του αρμόδιου για τις έρευνες διευθυντή. Τα πρακτικά της επιτροπής εποπτείας δεν αντικατοπτρίζουν πάντα το εύρος των παρατηρήσεων που διατυπώθηκαν κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης της επιτροπής, δεδομένου ότι πολλοί φάκελοι που είχαν κλείσει στο επίπεδο της OLAF, ήταν ακόμη υπό εξέταση στα κράτη μέλη.

Δ. Συμπεράσματα (σημείο 93)

Το συμπέρασμα που συνάγεται είναι ότι η επιτροπή εποπτείας τήρησε στάση πλήρους στήριξης της Υπηρεσίας προωθώντας, όπου έκρινε απαραίτητο, τη θέσπιση νέων δομών ή μεθόδων. Η στάση αυτή είχε συγκεκριμένα θετικά αποτελέσματα όσον αφορά τη γραμματεία, το σύστημα καταχώρισης των φακέλων και το σύστημα διαχείρισης υποθέσεων (CMS), ενώ μέχρι σήμερα ο διευθυντής της Υπηρεσίας δεν έχει ανταποκριθεί στο αίτημα που έχει επίμονα και επανειλημμένα

διατυπώσει η επιτροπή εποπτείας σχετικά με τη θέσπιση πραγματικού κώδικα διαδικασίας.

Δεν υπάρχουν υποθέσεις στις οποίες θα μπορούσε να τεθεί θέμα ενδεχόμενης παρέμβασης της επιτροπής εποπτείας στη διεξαγωγή των ερευνών. Αντίθετα, οι μηνιαίες συναντήσεις με τον διευθυντή της Υπηρεσίας και τους αρμόδιους διευθυντές των διαφόρων διευθύνσεων της αποτέλεσαν την κατάλληλη ευκαιρία για την εξέταση θεμάτων αρχής και γενικού χαρακτήρα που είχαν ενδεχομένως επισημανθεί από την επιτροπή εποπτείας.