

Europos Sąjungos oficialusis leidinys

C 122

Leidimas
lietuvių kalba

Informacija ir pranešimai

48 tomas

2005 m. gegužės 20 d.

Pranešimo Nr.

Turinys

Puslapis

I *Informacija*

Komisija

OLAF priežiūros komitetas

2005/C 122/01

Veiklos ataskaita — 2003 m. birželio mėn.–2004 m. liepos mėn. 1

LT

I

(Informacija)

KOMISIJA

LAF PRIEŽIŪROS KOMITETAS

VEIKLOS ATASKAITA

2003 m. birželio mėn.–2004 m. liepos mėn.

(2005/C 122/01)

PRANEŠIMAS SKAITYTOJUI

Siekdamas atsižvelgti į Komisijos teisės aktus, kuriais nustatomi į visas oficialiąsias kalbas verčiamų dokumentų dydžio apribojimai, Priežiūros komitetas parengė šią ataskaitos santrauką tomis kalbomis, kurioms taikomi tokie apribojimai (10 puslapių).

Visas ataskaitos tekstas yra skelbiamas vokiečių, prancūzų ir anglų kalbomis atitinkamuose Oficialiojo leidinio leidimuose šiomis kalbomis ir yra pateikiamas Eur-Lex interneto svetainėje (<http://europa.eu.int/eur-lex>).

SANTRAUKA

ĮVADAS

Metodologija

Penktais Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1073/1999 taikymo metais, kadangi pereinamasis laikotarpis, būtinas struktūrų, pritaikytų naujoms OLAF funkcijoms, įgyvendinimui buvo daug ilgesnis, nei numatyta, Komitetas, naudodamasis Tarybos skaidresnės valdymo metodologijos įgyvendinimu, galėjo daugiau dėmesio skirti veiklos sričiai ir nuolat kontroliuoti atliekamą tyrimo funkciją.

Praėjus šiems penkeriems metams Komitetas konstatuoja, kad didžiausias sunkumas, su kuriuos susidūrė OLAF, buvo poreikis atsižvelgti į tyrimų, kurie iš pradžių turėjo būti atlikti administracinėje terpėje, baudžiamąją paskirtį.

Nuo pat darbų pradžios Komitetas pabrėžė šį sunkumą ir atkreipė OLAF direktoriaus dėmesį į būtinybę įdiegti struktūrą, kuri išskirtų tyrimo funkciją, kuris skirtingai nuo iš esmės administracinio tyrimo yra visiškai nepriklausomas. Jis taip pat rekomendavo priimti procedūros taisykles, įdiegti šių taisyklių laikymąsi užtikrinančią kontrolę bei aiškų tyrimų metodologiją.

Konstatavimas

Vertindamas OLAF veiklą, Komitetas atsižvelgė į reglamente (EB) Nr. 1073/1999 nustatytas sąvokas ir į realiai įgyvendintą OLAF veiklą.

Reglamente (EB) Nr. 1073/1999 apibūdinta OLAF užduoties sąvoka remiasi įstatymų leidėjo noru sukurti nepriklausomą tyrimo funkciją ir ją integruoti į gyvybingą struktūrą.

Reglamentas (EB) Nr. 1073/1999 išlaiko atsakomybės nacionaliniu ir Bendrijos lygmeniu pusiausvyrą. Reglamentu siekiama Bendrijos lygmeniu įpareigoti Tarnybą kartu su Komisija dalyvauti kovos su sukčiavimu metodologijos kūrimo ir plėtojimo veikloje.

Nacionaliniu lygmeniu reglamentas Tarnybai numato valstybių narių kompetetingų valdžios institucijų bendradarbiavimo „koordinacinę“ veiklą ir šiose srityse apsiriboja anksčiau Kovos su sukčiavimu koordinavimo grupės (UCLAF) Komisijos vardu vykdytų užduočių perdavimu OLAF.

Šios nuostatos sudaro pirminius, didžiąja dalimi dar laikinus sprendimus. Tačiau Komitetas manė, kad šis mechanizmas gali būti gyvybingas kaip trumpalaikis sprendimas atsižvelgiant į jo įgyvendinimui būdingus „galimus neaiškumus“.

Įgyvendinant šiuos mechanizmus, OLAF būdinga ištirti visą priimtų priemonių potencialą, toliau tęsiant iki šiol UCLAF vykdytą veiklą. Ir tik neseniai buvo imtasi kurti programas siekiant tiksliau nustatyti ryšius tarp įvairių Tarnybos užduočių. Taigi dar sunku aiškiai apibūdinti tų užduočių tarpusavio ryšius ir ryšius su partneriais.

I SKIRSNIS

OLAF PRIEMONĖS UŽDUOČIAI ATLIKTI

Komitetas primena, kad organizuojant OLAF veiklą, jis rekomenduoja atskirti nepriklausomai vykdomas funkcijas nuo Komisijai vadovaujant vykdomų funkcijų ir pašalinti veiklos sektorių kliūtis.

OLAF turėjo įvesti naujovių užduoties įgyvendinimo priemonių srityje: UCLAF, kurio struktūrą ir personalą paveldėjo OLAF, nebuvo tyrimo institucija ir neturėjo nei įgaliojimų, nei priemonių. Taigi pirmoji OLAF užduotis buvo sukurti tas priemones, bet tyrimų teisėtumo tikrinimo sąlygų klausimas lieka neišspręstas.

A. VADOVAVIMO OPERACIJOMS PRIEMONĖS

Kad sprendimai būtų nepriklausomi ir valdomi veiksmingai, Komitetas OLAF rekomendavo įdiegti iniciatyvaus valdymo priemones.

Priėmus principą, valdyti galima naudojantis įvairiais metodais, OLAF išbandė keletą jų vienu metu: „**Board**“, „**Manuel**“, **veiklos programą**.

B. ADMINISTRACINIO IR BIUDŽETINIO VALDYMO PRIEMONĖS

Komitetas rekomendavo OLAF biudžetinės autonomijos režimą, kuris leidžia patiems nustatyti dėl nepriklausomo statuso turimų išlaidų prioritetus ir įvertinti galimybes. Siekiant propaguoti OLAF užduoties specifiškumą atitinkantį personalo valdymą, OLAF buvo paragintas save laikyti autonomiška tarnyba.

C. TYRIMŲ TEISĖTUMO TIKRINIMO KLAUSIMAS

Komitetas iš pradžių pasisakė už tikrinimo įgaliojimų, besiskiriančių nuo hierarchinių tikrinimų, suteikimą teisėjų skyriui, nes manė, kad išorinis tikrinimas yra pernelyg nutolęs nuo asmeninių teisų sferoje atliekamų tyrimų.

OLAF nutarė apsiriboti hierarchiniu tikrinimu ir pavedė teisėjų padaliniui patariamąjį vaidmenį dėl priimamo sprendimo. Šiuo metu OLAF nagrinėja kitą prielaidą – tokį tikrinimą pavesti Valdybai.

Bet kuriuo atveju tikra tyrimų teisėtumo kontrolė bus įmanoma tik tada, kai OLAF turės tikslias procedūros taisykles, o jų šiuo metu dar nėra.

II SKIRSNIS**OLAF OPERATYVINĖS VEIKLOS REZULTATAI**

Kadangi Komiteto rekomendacijos dėl reikalingų įvesti priemonių, siekiant įgyvendinti įstatymų leidėjo numatytus tikslus, buvo įgyvendintos tik iš dalies, sunku numanyti ir įvertinti poveikį, kurį jos galėjo padaryti OLAF veiklos veiksmingumui ir kokybei.

Komitetas perleido didžiąją dalį savo tikrinimų ir vertinimų nepriklausomai tyrimo funkcijai ir su ja susijusiai veiklai. Ši funkcija yra svarbiausia iš įstatymų leidėjo OLAF perduotų užduočių, o Komiteto svarbiausia užduotis – stiprinti Tarnybos savarankiškumą jai vykdant tyrimo funkciją.

Pagrindinis sunkumas, su kuriuo susiduriama vertinant operatyvinę veiklą, susidaro dėl to, kad vadove nustatytos kategorijos sistemai neatitinka realiai vykdomos veiklos. Be to, toks neatitikimas trukdo valdyti priemones ir žmogiškuosius išteklius, kai tas valdymas remiasi veiklos pobūdžiu (savarankiška veikla arba ne), o tai atima iš Komisijos ir biudžeto valdymo institucijos galimybę tiksliai įvertinti kiekvienai sričiai būtinas priemones. Tad reikia remtis veiklos, kaip ji nustatyta reglamente, pobūdžiu ir atsižvelgti į tai, kad kai kurios nepriklausomos operatyvinės OLAF veiklos sritys yra aiškiai nustatytos reglamente (tyrimai), o kitos – numanomoms (pagalba nacionalinių teisminių institucijų atliekamiems tyrimams).

Naujausi operatyvinės veiklos pasikeitimai išryškino du teigiamus dalykus: viena vertus, buvo pabaigtos tikrinti UCLAF pradėtos bylos ir, antra vertus, buvo įgyvendinti veiksmingesni valdymo metodai.

A. REGLAMENTE (EB) Nr. 1073/1999 NUMATYTA VEIKLA: TYRIMAI

Tyrimo nepriklausomumo garantijos (direktoriaus statusas ir Komiteto vaidmuo) nebeapsitenkina tik įprastoms administracinio tyrimo institucijoms suteiktomis nepriklausomybės garantijomis (buv. Tyrimų ir disciplinarinis biuras IDOC). Tačiau dabar joms taikoma tik administracinė teisė. Siekiant, kad ateityje jas būtų galima taikyti baudžiamojoje srityje, į jas turėtų būti integruotos ir nacionalinės baudžiamosios teisės taisyklės bei viršvalstybiniai principai (Europos Žmogaus Teisų Teismas ir ES Chartija).

a) Vidaus ir išorės tyrimų skirtumas

Skirtumų kriterijai nėra labai tikslūs, o tai kenkia sprendimų dėl mišrių bylų skaidrumui ir sukelia dvigubus tyrimus bei daro neįgiamą poveikį asmeninių teisų apsaugai.

b) Procedūros skirtingų etapų vertinimas

Galutinėse tyrimo ataskaitose esančių rekomendacijų analizė suteikia nevienalytį OLAF tyrimo veiklos pobūdžio vaizdą. Apskritai Komitetas mano, kad turi būti įvertinami tyrimo funkcijos rezultatai ir nereikia apsiriboti kiekybiniais dalykais: įvertinime turi būti atsižvelgta į valdžios atstovų – adresatų reakciją. Šiuo atžvilgiu Komitetas konstatuoja, kad jau pradėtas gerinti teisminių institucijų požiūris į OLAF įnašą, bet pabrėžia, kad nesant veiksmingo teisėtumo tikrinimo ir dėl „mišraus“ Tarnybos statuso galėjo tam tikra prasme susilpnėti OLAF įnašo teisėtumas ir patikimumas.

B. REGLAMENTE (EB) Nr. 1073/1999 NUMATYTA VEIKLA: OLAF BENDRADARBIAVIMAS SU NACIONALINĖMS TEISMINĖMS INSTITUCIJOMIS

OLAF ir nacionalinių teisminių institucijų ryšių problemų kyla dėl neaiškaus jų juridinio pagrindo. Tie ryšiai susidaro arba dėl teismo tyrimų tęstinumo, arba dėl pagalbos veiklos. Paaiškėjo, kad ši veikla yra labai naudinga ir sudaro būtina tyrimo veiklos pratęsimą. Tačiau ji turi būti laikoma OLAF, kuris veikia kaip nepriklausomas skyrius, veikla. Jai pasibaigus ji turėtų būti perduota būsimai Europos prokuratūrai. Pereinamuoju laikotarpiu ji reikėtų vidaus taisyklių dėl OLAF dalyvavimo priėmimą. Įstatymų leidėjas tam turėtų patikslinti teisinį pagrindą ir numatyti sistemą.

III SKIRSNIS

KOMITETO REKOMENDACIJOS: PAGERINTI OLAF FUNKCIONAVIMĄ IR PARENGTI PERĖJIMĄ PRIE EUROPOS PROKURATŪROS

Komitetas formuluoja rekomendacijas, kurios leis OLAF galutinai įvykdyti savo užduotis ir ruošti „teisingumo pagalbininko“ vaidmeniui, apie kurį užsiminė pirmininkas Prodi pateikdamas veiksmų planą. Jis taip pat pabrėžė būtinybę pagalvoti apie OLAF veiklos sutelkimą įstatymų leidėjo nustatytais užduočiai įgyvendinti. OLAF iš tiesų buvo sunku apibūdinti įvairių užduočių turinį ir jų tarpusavio ryšius bei ryšius su partneriais.

A. TYRIMO FUNKCIJOS DERINIMAS SU KITOMIS OLAF FUNKCIJOMIS

Tarnybos užduotys yra labai įvairios: tyrimai, parama nacionalinių valdžios įstaigų atliekamiems tyrimams ir įnašas į Komisijos politinę bei įstatymų leidybos veiklą kovos su sukčiavimu iš Bendrijos biudžeto srityje. Augant patirčiai, išskyla tų funkcijų sąveikos klausimas. Sunkiausias dalykas – kaip išlaikyti visumos darną.

1. Poreikis pagerinti OLAF su tyrimo politika susijusios veiklos organizavimą

Komitetas pritaria proporcingumo principo taikymui ir aiškiai nustatyti tyrimo politikai, patikslinančiai subsidiarumo principui ir ribotoms priemonėms būtinus pasirinkimo kriterijus. Direktorius nepriklausomas sprendimas pradėti tyrimą reiškia, kad, remdamasis tokiais kriterijais, jis gali pasirinkti ir tyrėjams nurodyti tyrimo tikslą, jo sritį, priemones ir išteklius, kuriuos reikės įgyvendinti, bei įrodymų, kurių reikės ieškoti, pobūdį. Tokia tyrimo politika taip pat turėtų leisti nustatyti OLAF tyrimų vaidmenį palyginus su nacionalinėmis ir bendrijos procedūromis, nustatyti prioritetines hierarchijas ir skatinti sprendimų skaidrumą bei nepriklausomumą.

2. OLAF statuso keitimo būtinybė

Reglamento (EB) Nr. 1073/1999 ir Sprendimo 1999/352/EB, EAPB, Euratomo, sąranga remiasi skirtumu tarp visiškai nepriklausomo naujos tyrimo užduoties vykdymo ir Tarnybos, kaip Komisijos padalinio, atliekamų užduočių. Praktikoje tas skirtumas ne visada yra aiškus.

a) OLAF vidaus struktūra

1 rekomendacija. Nustatyti struktūrą, atskiriančią padalinius, kuriems pavestos nepriklausomos funkcijos „Komisija“ ir išaiškinti įgaliojimų pasiskirstymą tarp OLAF, Generalinio direktorato ir Komisijos padalinių administracinio bendradarbiavimo srityje.

2 rekomendacija. Nustatyti personalo režimą (laikinas personalas ar pareigūnai), pritaikytą jo funkcijoms.

3 rekomendacija. Nustatyti Tarnybos biudžeto režimą, kuris nebūtų kliūtis tyrimo nepriklausomumui.

b) Administracinis statusas ir atsakomybė

Dėl OLAF administracinio statuso, integruoto į Komisijos struktūrą, Komisija gali patekti į interesų konfliktą, kai įsikiša kai grynėjas, skundą pateikus pareigūnui, kuri jį privalo apsaugoti nuo priemonių, kurių buvo imtasi OLAF tyrimo metu arba remiantis tuo tyrimu arba per kokios nors institucijos narį.

Panašiai ir su OLAF direktoriaus statusu, teisės aktai jam paveda pareigas drausminėje srityje, paskyrimų institucijai vienu metu priskirdami vadovavimo tyrimams ir skundų dėl tyrimų veiksmų nagrinėjimą. Tai suprantama administracinėje teisėje, bet gali būti problematiška baudžiamosios paskirties tyrimų atveju.

c) Išoriniai OLAF santykiai

4 rekomendacija. Tiksliai nubrėžti OLAF užduotis, poziciją ir ryšius su partneriais bei OLAF dalyvavimą įvairiose procedūrose, ypač drausminėse; reglamentuoti OLAF teikiamą paramą teisminėms institucijoms, patikslinant teisinę jos priežiūrą.

B. TYRIMO FUNKCIJOS VYKDYMUI BŪTINI MECHANIZMAI IR STRUKTŪROS

Tarnyba tyrimus analizuoja kaip klasikinių administracinių aktų bruožų turinčius parengiamuosius aktus. OLAF neturi visų baudžiamajai sričiai būdingų priverstinių įgaliojimų asmenų atžvilgiu. Tačiau jis turi kitų svarbių įgaliojimų, tokių kaip galimybė patekti į patalpas ar susipažinti su dokumentais arba įgaliojimas duoti

parodymus. Tokiu būdu OLAF veikla gali būti susijusi su asmens laisvėmis. Todėl Komitetas mano, kad vien vidaus teisėtumo kontrolės nepakanka ir sudaro daug kliūčių. Tad jis rekomenduoja:

1. *Procedūros taisyklių srityje*

5 rekomendacija. Siekdamas, kad būtų geriau atsižvelgta į tyrimų baudžiamąją paskirtį, Komitetas įtraukia OLAF pateiktą rekomendaciją, suformuluotą pirmojoje OLAF veiklos ataskaitoje dėl vidaus procedūros taisyklių, adaptuotų įvairioms tyrimo fazėms ir pakankamai tiksliai, kad užtikrintų esančių principų laikymosi, įvedimo.

2. *Tyrimų teisėtumo tikrinimo srityje*

OLAF pripažįsta, kad praktiškai atliekant tyrimo veiksmų teisėtumo tikrinimą, reikia laikytis nuostatų, numatytų Reglamento (EB) Nr. 1073/1999 10 preambulėje, bet atsakomybė už tai perkeliama kitoms instancijoms, o dėl to iškyla veiksmingumo sumažėjimo rizika. Komitetas mano, kad naudinga priminti, jog išgaliojus Reglamentui (EB) Nr. 1073/1999, tokia rizika buvo konstatuota ir buvo pasiūlyti sprendimai.

C. KOMITETO VAIDMUO IR ĮSTATAI

Komitetas primena abi jai reglamento pavestas funkcijas: nuolat kontroliuoti tyrimo funkciją ir teikti pagalbą direktoriui jam vykdamas savo funkcijas.

Pasiūlyta ateityje sustiprinti Komiteto, kuriam tada bus pavestas naujas vaidmuo, šiuo metu draudžiamas dabartinio reglamento, kompetencijos teisėtumo tikrinimo srityje. Siūloma tokia Komiteto sudėtis.

Dėl Komiteto sudėties, reguliuojančios jo veiklą (kas mėnesį vykstantys susirinkimai), pagrindinis Komiteto privalumas yra nepriklausomumas ir vertinimų nešališkumas. Jeigu Komitetui būtų pavesta sprendimo kompetencija atliekant tyrimus, jo statusas būtinais turėtų būti pakeistas į nuolatinį statusą, integruotą į Bendrijos institucijas: Komiteto įgaliojimai būtų sustiprinti, tačiau dėl to gali susilpnėti jo nepriklausomumas ir nešališkumas.

Todėl Komitetas pasiūlė paskirti „laisvių advokatą“, kuris jam padėtų vykdyti šias naujas funkcijas.

Be to Komitetas mano, kad savo darbas jis gali prisidėti sprendžiant OLAF problemas, su kuriomis pastarasis susiduria derindamas ryšius su įvairiais partneriais, ir kurie sukelia daugiausia sunkumų dėl jo operatyvinės veiklos:

6 rekomendacija. Siekiant užtikrinti sumaišties ar kompetencijų konfliktų prevenciją, Komitetui aiškiai pavesti tarpinstitucinę įvairių Bendrijos finansinių interesų apsaugos operatyvinės veiklos dalyvių koordinavimo užduotį.

Komitetas vėl atkreipia institucijų dėmesį į tai, kad jo statusas reikalauja turėti savo užduočiai būtinų priemonių, tiek informacijos, kuri jam turi būti suteikiama, tiek jo administracinės ir biudžetinės pozicijos, turinčios užtikrinti gerą jo veikimą, srityse. Ypač reikia priminti, kad Komitetas išsiskiria tuo, jog privalo būti nepriklausoma visoms institucijoms atskaitinga įstaiga. Kad būtų labiau išryškintas tas jo ypatingumas, turėtų būti patikslintas Komiteto narių statusas. Be kita ko, Komiteto ir jo sekretoriato veikla (būstinės vieta, personalo įdarbinimas ir karjera, biudžetas) turėtų būti visiškai nepriklausomas nuo tikrinamų įstaigų.

IŠVADOS

Sutartis dėl Europos Konstitucijos suteikia konkrečią perspektyvą dabartinės finansinių interesų apsaugos sistemos raidai, numatant Eurojusto kompetencijų vykdymo nuostatų organizavimą pradedant baudžiamaisiais tyrimais finansinių interesų apsaugos srityje ir jų koordinavimu bei numatant įkurti Europos prokuratūrą pasinaudojant Eurojusto struktūra, kuri turėtų imtis spręsti šias užduotis, kurias dar papildytų teismui perduodama teisė priimti sprendimą, prireikus palaikant ryšį su Europolu.

Reglamente (EB) Nr. 1073/1999 pateikti nurodymai dėl OLAF gautų tyrimų išvadų bei potencialiai baudžiamosios paskirties informacijos ir pavesta OLAF laikytis taisyklių ir principų labiau privalomų už tuos, kurie taikomi įstatuose numatytiems tyrimams, bet šių nuostatų poveikis nepakankamas. Atsižvelgiant ir į Audito Rūmų audito rezultatus, keičiant šį reglamentą reikės nustatyti gaires pasiruošimo perėjimui pagal Konstitucijoje numatytą mechanizmą ir tuo pačiu pagerinti OLAF vidaus organizaciją bei jo ryšius su partneriais.

Tokiu būdu dauguma problemų, su kuriomis iki šiol teko susidurti OLAF, turėtų būti išspręsta ir taip palengvintas perėjimas prie Europos prokuratūros.