

Úradný vestník

Európskej únie

C 122

Slovenské vydanie

Informácie a oznámenia

Zväzok 48

20. mája 2005

Číslo oznamu

Obsah

Strana

I *Informácie***Komisia****Dozorný výbor OLAF**

2005/C 122/01

Správa o činnosti — Jún 2003 – Júl 2004..... 1

SK

I

(Informácie)

KOMISIA

DOZORNÝ VÝBOR OLAF

SPRÁVA O ČINNOSTI

Jún 2003 – Júl 2004

(2005/C 122/01)

OZNAM PRE ČITATEĽA

V snahe zobrať do úvahy predpisy Komisie vzťahujúce sa na obmedzenie dĺžky textov prekladaných do všetkých úradných jazykov pripravil Dozorný výbor pre jazyky podliehajúce týmto obmedzeniam (10 strán) nasledujúce zhrnutie svojej správy.

Úplné znenie správy je dostupné v nemeckom, francúzskom a anglickom jazyku v aktuálnom vydaní úradného vestníka v týchto jazykoch a je k dispozícii aj na stránke Eur-Lexu (<http://europa.eu.int/eur-lex>).

ZHRNUTIE

ÚVOD

Metódy

Keďže prechodné obdobie potrebné na vytvorenie štruktúr zodpovedajúcich novým úlohám OLAF-u bolo omnoho dlhšie, ako sa predpokladalo, výbor, ktorý využíva transparentnejšie metódy hospodárenia vytvorené úradom, sa počas piateho roka uplatňovania nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 mohol väčšmi zamerať na operatívnu oblasť a v plnom rozsahu plniť funkciu pravidelnej kontroly úlohy vyšetovania.

Po uplynutí týchto piatich rokov výbor zdôrazňuje, že hlavnou výzvou, s ktorou bol OLAF konfrontovaný, bolo zohľadnenie trestného účelu vyšetovania, ktoré sa mali vykonávať v pôvodne správnom rámci.

Už na začiatku svojej práce výbor poukázal na túto prekážku a upozornil riaditeľa OLAF-u na potrebu vytvoriť štruktúru, ktorá by jasne definovala funkciu vyšetovania, ktorá sa odlišuje od čisto administratívneho vyšetovania svojím nezávislým štatútom. Zároveň odporúčal prijať procedurálne pravidlá, zaviesť kontrolu dodržiavania týchto pravidiel, ako aj konkrétnu metódu vyšetovania.

Zistenie

Výbor pri hodnotení činnosti OLAF-u zohľadnil na jednej strane vymedzenie pojmov uvedené v nariadení (ES) č. 1073/1999 a na druhej strane činnosti, ktoré OLAF skutočne vykonal.

Vymedzenie úlohy OLAF-u, uvedené v nariadení (ES) č. 1073/1999, spočíva v ochote zákonodarnej moci vytvoriť nezávislú funkciu vyšetovania a integrovať ju do životaschopnej štruktúry.

Nariadenie (ES) č. 1073/1999 zachováva rovnováhu zodpovedností na vnútroštátnej úrovni a na úrovni Spoločenstva. Na úrovni Spoločenstva využíva nové alebo už jestvujúce metódy vyšetovania a pri prevencii poveruje úrad zúčastňovať sa na činnosti Komisie pri vypracovaní a rozvoji metód boja proti podvodu.

Na vnútroštátnej úrovni úrad podľa nariadenia koordinuje spoluprácu medzi príslušnými orgánmi členských štátov a v tejto oblasti presúva na OLAF úlohy, ktoré predtým v mene Komisie vykonával UCLAF.

Tieto ustanovenia predstavujú originálne riešenia, z veľkej časti len dočasné. Výbor však dospel k názoru, že tento mechanizmus môže byť životaschopný ako prechodné riešenie na základe „konštruktívnej dvojakosti“, ktorou by sa malo vyznačovať jeho zavedenie.

Zavedenie týchto mechanizmov OLAF-om charakterizovala tendencia preskúmať všetky možnosti primeraných nástrojov a zároveň pokračovať v činnostiach, ktoré dovtedy vykonával UCLAF. Iba nedávno sa vyvinulo úsilie programovo spresniť prepojenie rôznych úloh úradu. Zatiaľ teda ťažko jasne vymedziť tieto úlohy, ich vzájomné prepojenie, ako aj prepojenie s úlohami partnerov.

KAPITOLA I

PROSTRIEDKY OLAFU NA PLNENIE ÚLOHY

Výbor v otázke organizácie OLAF-u iba pripomína, že odporúča oddeliť funkcie, ktoré sa vykonávajú v samostatnom režime, od funkcií vykonávaných pod dohľadom Komisie, a priblíženie operatívnych sektorov.

Pokiaľ ide o prostriedky, ktoré OLAF využíva pri plnení svojej úlohy, musel ich inovovať. UCLAF, po ktorom OLAF zdedil štruktúru a personál, nebol vyšetovacím orgánom a nemal ani kompetencie, ani nástroje vyšetovacieho orgánu. Prvou úlohou OLAF-u bolo vytvoriť tieto nástroje, ale otázka podmienok kontroly zákonnosti vyšetovania zostala otvorená.

A. NÁSTROJE RIADENIA OPERÁCIÍ

Komisia z dôvodov efektívnosti riadenia a nezávislosti rozhodnutí odporučila OLAF-u vypracovať nástroje proaktívneho riadenia.

Ak sa už princíp stanovil, riadenie možno zvládnuť viacerými postupmi a OLAF využil niekoľko z nich súčasne: „**Board**“, **príručku** a **program aktivít**.

B. NÁSTROJE ADMINISTRATÍVNEHO A ROZPOČTOVÉHO HOSPODÁRENIA

Výbor pre OLAF odporučil režim rozpočtovej samostatnosti, ktorý by mu umožnil stanoviť vlastné priority v prípade výdavkov vyplývajúcich zo samostatnosti, a posúdiť ich možnosti. Okrem iného bol OLAF vyzvaný, aby vystupoval ako samostatná sekcia a riadil personál v súlade s osobitosťami svojej úlohy.

C. OTÁZKA KONTROLY ZÁKONNOSTI VYŠETROVANÍ

Od začiatku výbor podporoval pridelenie právomocí vykonávať kontroly, ktoré sú odlišné od kontroly vykonávanej priamym nadriadeným orgánom, skupine vyšších úradníkov, pretože sa domnieval, že externé kontroly sú príliš vzdialené pre vyšetrovania, ktoré tak zasahujú do oblasti ľudských práv.

OLAF sa rozhodol obmedziť sa na kontrolu vykonávanú priamym nadriadeným orgánom a skupinu vyšších úradníkov poveril úlohou poradcu pri rozhodovaní. V súčasnosti posudzuje možnosť zveriť túto kontrolu „Boardu“.

V prípade akejkoľvek možnosti je skutočná kontrola zákonnosti vyšetrovaní možná iba vtedy, ak má OLAF presne vymedzené procedurálne pravidlá, čo ešte v súčasnosti nemá.

KAPITOLA II

BILANCIA OPERATÍVNEJ ČINNOSTI OLAFU

Keďže odporúčania výboru týkajúce sa prostriedkov, ktoré je potrebné vytvoriť na realizáciu cieľov stanovených zákonodarnou mocou, sa iba čiastočne uplatňovali, ťažko rozpoznať a zhodnotiť vplyv, ktorý by mohli mať na efektívnosť a kvalitu činnosti OLAF-u.

Výbor zameril svoju kontrolu a svoje hodnotenia na samostatnú funkciu vyšetrovania a na činnosti, ktoré sú s ňou spojené. Táto funkcia je jadrom úlohy, ktorú OLAF-u zverila zákonodarná moc, a úlohou výboru je v prvom rade posilniť samostatnosť úradu v rámci plnenia funkcie vyšetrovania.

Hlavný problém, na ktorý naráža hodnotenie operatívnej činnosti, vyplýva zo skutočnosti, že kategórie definované v príručke systematicky nezodpovedajú skutočne vykonávaným činnostiam. Tento rozdiel napokon znemožňuje riadenie prostriedkov a ľudských zdrojov, ktoré sa zakladá na charaktere (samostatnom, alebo nie) činnosti, čo bráni Komisii a rozpočtovému orgánu presne odhadnúť prostriedky potrebné na každú oblasť. Je teda potrebné stavať na takom charaktere činnosti, ktorý vymedzuje nariadenie, a zohľadniť skutočnosť, že zo samostatných operatívnych činností OLAF-u niektoré jasne stanovuje nariadenie (vyšetrovania) a iné sú formulované implicitne (podpora vyšetrovaní vnútroštátnych súdnych orgánov).

Súčasný vývoj operatívnej činnosti dáva do popredia dva pozitívne prvky: na jednej strane završenie snahy o revíziu spisov otvorených UCLAF-om a na druhej strane vypracovanie efektívnejších metód riadenia.

A. ČINNOSTI JASNE USTANOVENÉ NARIADENÍM (ES) Č. 1073/1999: VYŠETROVANIA

Záruka nezávislosti vyšetrovania (štatút riaditeľa a úloha výboru) presahuje záruku nezávislosti, ktorú majú bežné orgány administratívneho vyšetrovania (napr. IDOC). Napriek tomu sú v súčasnosti podriadené iba administratívnejmu právu. V očakávaní ich prípadného trestného určenia by museli zahŕňať aj pravidlá vnútroštátneho trestného práva a nadnárodné princípy (Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a Charta EÚ).

a) Rozlíšenie interných a externých vyšetrovaní

Kritériá rozlišovania nie sú veľmi presné, čo znemožňuje transparentnosť rozhodnutí v zmiešaných prípadoch a má za následok zdvojenie vyšetrovaní, ako aj negatívne dôsledky na ochranu ľudských práv.

b) Hodnotenie priebehu rôznych etáp postupu

Analýza odporúčaní záverečných vyšetrovacích správ poskytuje pestrý obraz o vyšetrovacej činnosti OLAF-u. Vo všeobecnosti sa výbor domnieva, že hodnotenie sa má týkať výsledkov vyšetrovacej funkcie a neobmedzovať sa na kvantitatívne prvky: musí zohľadniť reakcie orgánov, ktorým je určené. Z tohto hľadiska výbor konštatuje, že sa vyvíja snaha, aby súdne orgány vo väčšej miere zohľadnili prínos OLAF-u, ale zároveň zdôrazňuje, že neprítomnosť účinnej kontroly zákonnosti, ako aj spoločný štatút úradu mohli v istej miere viesť k oslabeniu zákonnosti a vierohodnosti prínosu úradu.

B. ČINNOSTI IMPLICITNE USTANOVENÉ NARIADENÍM (ES) Č. 1073/1999: SPOLUPRÁCA OLAFU S VNÚTROŠTÁTNYMI SÚDNYMI ORGÁNMI

Problematiku vzťahov OLAF-u a vnútroštátnych súdnych orgánov podmieňuje skutočnosť, že ich právny základ nie je jasný. Tieto vzťahy sa rozvíjajú v rámci súdneho monitorovania vyšetrovaní alebo v rámci podpory. Táto činnosť sa ukázala ako veľmi prospešná a predstavuje nevyhnutné predĺženie činnosti vyšetrovania. Musí sa však považovať za činnosť OLAF-u, ktorý koná ako samostatná sekcia. Časom by sa mohla prinavrátiť budúcej európskej prokuratúre. V prechodnom období by vyžadovala prijatie interných pravidiel účasti OLAF-u. Zákonodarná moc by mala spresniť jej právny základ a ustanoviť jej rámec.

KAPITOLA III

ODPORÚČANIA VÝBORU: ZLEPŠIŤ FUNGOVANIE OLAFU A PRIPRAVIŤ PRECHOD K EURÓPSKEJ PROKURATÚRE

Výbor vydáva odporúčania, ktoré majú OLAF-u umožniť splniť svoje poslanie a začať plniť úlohu „pomocného súdneho orgánu“, ktorú predseda Prodi naznačil vo svojom akčnom pláne. Zároveň zdôraznil potrebu uvažovať o sústredení činností OLAF-u v súvislosti s úlohou, ktorú stanovila zákonodarná moc. OLAF mal vskutku problém definovať svoje rozličné úlohy a ich vzájomné prepojenie, ako aj prepojenie medzi týmito úlohami a úlohami svojich partnerov.

A. PREPOJENIE VYŠETROVACEJ FUNKCIE S OSTATNÝMI FUNKCIAMI OLAFU

Úlohy úradu sú veľmi rozdielne: vyšetrovania, podpora vyšetrovaní vnútroštátnych orgánov a prínos k politickej a legislatívnej činnosti Komisie v boji proti podvodom v rozpočte Spoločenstva. Po skúsenostiach sa otázka ich synergie vynára v novej podobe a hlavným problémom je súdržnosť celku.

1. Nevyhnutnosť lepšej organizácie činnosti OLAF-u v závislosti od politiky vyšetrovania

Výbor je naklonený uplatňovať princíp proporcionality a jasne stanovenej politiky vyšetrovania, spresňujúcej kritériá výberu nevyhnutné pri dodržiavaní princípu subsidiarity a obmedzených prostriedkov. Nezávislosť rozhodnutia riaditeľa otvoriť vyšetrovanie predpokladá, že môže vykonať zodpovedný výber na základe takýchto kritérií a lepšie vyšetrovateľom spresniť cieľ vyšetrovania, jeho rozsah, prostriedky a zdroje, ktoré je potrebné použiť, a charakter dôkazných materiálov, ktoré je potrebné hľadať. Táto politika vyšetrovania by mala zároveň umožniť vymedziť úlohu vyšetrovaní OLAF-u vzhľadom na vnútroštátne postupy a postupy Spoločenstva, stanoviť hierarchiu priorít a podporiť transparentnosť rozhodnutí, ako aj samostatnosť.

2. Nevyhnutnosť zmeny štatútu OLAF-u

Štruktúra nariadenia (ES) č. 1073/1999 a rozhodnutia Komisie 1999/352/ES, ESUO, Euratom sa zakladá na rozlišovaní medzi samostatným vykonávaním nového vyšetrovania a úlohami vykonávanými úradom ako sekciou Komisie. V praxi však rozdiel nie je vždy zrejmy.

a) Vnútoraná organizácia OLAF-u

Odporúčanie 1: Vytvoriť štruktúru, ktorá oddelí oddelenia poverené samostatnými funkciami a oddelenia poverené funkciami Komisie a ozrejmi rozdelenie kompetencií medzi OLAF-om a oddeleniami a GR Komisie pri administratívnej spolupráci.

Odporúčanie 2: Vytvoriť personálny režim (dočasní pracovníci alebo funkcionári) zodpovedajúci funkciám.

Odporúčanie 3: Vytvoriť taký rozpočtový režim úradu, ktorý neznemožní nezávislé vyšetrovanie.

b) Administratívny štatút a zodpovednosť

Administratívny štatút OLAF-u, integrovaný do štruktúry Komisie, by mohol dostať Komisiu do konfliktu záujmov, keď intervenuje ako obhajca v rámci odvolania podaného funkcionárom, ktorému musí zabezpečiť ochranu proti opatreniam prijatým v rámci alebo na základe vyšetrovania OLAF-u, alebo členom inštitúcie.

Pokiaľ ide o štatút riaditeľa OLAF-u, predpisy mu zverujú úlohy v disciplinárnej oblasti asimiláciou s AIPN, a to tak riadenie vyšetrovaní, ako aj skúmanie reklamácií voči úkonom vyšetrovania, čo je pochopiteľné v administratívnom práve, ale môže byť problematické v prípade vyšetrovaní s trestným určením.

c) Externé vzťahy OLAF-u

Odporúčanie 4: Presne vymedziť úlohy OLAF-u, jeho postavenie a vzťahy s partnermi a jeho intervencie v rôznych, najmä disciplinárnych postupoch; nariadením upraviť úlohu OLAF-u podporovať súdne orgány pri vymedzení jeho právneho rámca.

B. MECHANIZMY A ŠTRUKTÚRY NEVYHNUTNÉ NA VYKONÁVANIE FUNKCIE VYŠETROVANIA

Úrad analyzuje svoje vyšetrovania ako prípravné úkony, ktoré majú charakter klasických administratívnych úkonov. Je zrejme, že OLAF nedisponuje voči osobám všetkými donucovacími prostriedkami typickými pre trestnú oblasť. Disponuje však takými dôležitými právomocami, ako je prístup do priestorov alebo

k dokladom, alebo povinnosť vypovedať. Činnosť OLAF-u sa môže týkať aj osobných slobôd. Výbor sa preto domnieva, že čisto vnútorná kontrola zákonnosti je nedostatočná a má viaceré nevýhody. Jeho odporúčania sa týkajú nasledujúceho:

1. Procedurálne pravidlá

Odporúčanie 5: V snahe väčšmi zohľadniť trestné určenie vyšetrovaní výbor pripomína OLAF-u odporúčanie, ktoré dostal v jeho prvej správe o činnosti, pokiaľ ide o vypracovanie vnútorných procedurálnych pravidiel primeraných rozdielnym etapám vyšetrovania a dostatočne presných na dodržiavanie súčasných princípov.

2. Kontrola zákonnosti vyšetrovaní

OLAF v rámci kontroly zákonnosti úkonov vyšetrovania uznáva potrebu dodržiavania ustanovenia odôvodnenia č. 10 nariadenia (ES) č. 1073/1999, ale prenáša zodpovednosť za to na iné inštanície, čo môže oslabiť ich účinnosť. Výbor teda považuje za potrebné pripomenúť, že pri nadobudnutí účinnosti nariadenia (ES) č. 1073/1999 sa táto slabá stránka zaznamenala a navrhli sa riešenia.

C. ÚLOHA A ŠTATÚT VÝBORU

Výbor pripomína dve úlohy, ktoré vyplývajú z nariadenia: pravidelnú kontrolu funkcie vyšetrovania a pomoc riaditeľovi vo výkone jeho funkcií.

Pokiaľ ide o kontrolu zákonnosti, na ďalšie obdobie navrhol posilniť právomoci výboru, ktorý by tak bol poverený novou úlohou, ktorú mu súčasné nariadenie zakazuje. Výbor je zdržanlivý, pokiaľ ide o tento model.

Pokiaľ ide o jeho zloženie, ktoré riadi jeho fungovanie (mesačné zasadnutia), hlavnou prednosťou výboru je nezávislosť a nestrannosť jeho hodnotení. Ak by mal mať právomoc rozhodovať o priebehu vyšetrovaní, jeho štatút by sa nevyhnutne zmenil v prospech štatútu trvalo integrovaného do inštitúcií Spoločenstva: posilnila by sa tak jeho moc, ale jeho nezávislosť a nestrannosť by sa mohli oslabiť.

Výbor preto navrhol vytvoriť „obhajcu slobôd“, ktorý by mu asistoval pri výkone týchto nových funkcií.

Výbor sa na základe svojej činnosti domnieva, že sa môže zúčastňovať na riešení problémov, ktoré OLAF má pri riešení svojich vzťahov s rôznymi partnermi a ktoré sú príčinou mnohých problémov vyplývajúcich z jeho operatívnej činnosti:

Odporúčanie 6: Explicitne prideliť výboru medzinárodnú úlohu koordinátora rôznych účastníkov operatívnej akcie na ochranu finančných záujmov Spoločenstva s cieľom predchádzať nejasnostiam alebo konfliktu kompetencií.

Pokiaľ ide o štatút výboru, výbor znova upozorňuje inštitúcie na skutočnosť, že musí mať možnosť disponovať prostriedkami nevyhnutnými na svoju úlohu, pokiaľ ide o informácie, ktoré mu treba poskytovať, ako aj jeho administratívne a rozpočtové postavenie, ktoré musí zabezpečiť jeho dobré fungovanie. Treba zdôrazniť najmä skutočnosť, že jeho špecifikum je v jeho pozícii nezávislého orgánu, ktorý sa zodpovedá všetkým inštitúciám. S cieľom väčšmi posilniť toto špecifikum by sa malo spresniť postavenie jeho členov. Práca výboru a jeho sekretariátu (zriadenie sídla, nábor a kariéra personálu, rozpočet) by mala byť úplne nezávislá od kontrolovaných orgánov.

ZÁVER

Zmluva o Ústave pre Európu predkladá konkrétnu perspektívu vývoja súčasného systému ochrany finančných záujmov. Ustanovuje organizáciu podmienok výkonu kompetencií EUROJUST-u, pokiaľ ide o otvorenie trestných vyšetrovaní v oblasti OFZ a ich koordináciu. Predpokladá vytvorenie európskej prokuratúry na základe EUROJUST-u, ktorý by mal prevziať tieto úlohy spolu s rozsudkami, prípadne v prepojení s EUROPOL-om.

Nariadenie (ES) č. 1073/1999 poskytlo informácie o prípadnom trestnom určení záverov a informácií získaných vyšetrovaniami OLAF-u. Využívanie týchto informácií podmieňuje dodržiavanie predpisov a zásad obmedzujúcejších ako tie, ktoré sa uplatňujú na vyšetrovania stanovené v štatúte, ale účinok týchto opatrení bol nedostatočný. Na základe výsledkov auditu Dvora audítorov je pri revízii tohto nariadenia potrebné stanoviť orientáciu na prípravu prechodu v súlade s rozhodnutím ustanoveným ústavou a zlepšiť vnútornú organizáciu OLAF-u a zároveň vzťahy s jeho partnermi.

Na veľkú časť problémov, s ktorými sa OLAF doteraz stretával, by sa malo nájsť riešenie, ktoré umožní prechod k európskej prokuratúre.