

## I

(Informacije)

## RAČUNSKO SODIŠČE

## POSEBNO POROČILO št. 1/2005

o upravljanju Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF)  
z odgovori Komisije

(predstavljeno v skladu z drugim pododstavkom člena 248(4) Pogodbe ES)

(2005/C 202/01)

## KAZALO

	Odstavki	Stran
SEZNAM KRATIC .....		2
POVZETEK .....	I–XI	3
UVOD .....	1–11	4
Naloga Urada za boj proti goljufijam (OLAF) .....	1–5	4
Organiziranost urada OLAF .....	6–7	5
Revizija Sodišča .....	8–11	5
PREISKAVE S STRANI URADA OLAF .....	12–43	6
Preiskovalni postopki .....	12–17	6
Določitev prednostnih nalog za preiskovalno funkcijo urada OLAF .....	18–19	7
Faza presoje .....	20–22	7
Preiskovalna faza .....	23–29	8
Faza nadaljnega ukrepanja .....	30–32	9
Postopki nadzora kakovosti .....	33–43	9
Priročnik urada OLAF .....	34	9
Nadzor vodenja preiskav .....	35–37	10
Notranja revizija .....	38–39	10
Izvršilni odbor urada OLAF .....	40–41	10
Poročila o delu .....	42–43	11
PRISPEVEK ODDELKOV URADA OLAF K NJEGOVI PREISKOVALNI FUNKCIJI .....	44–65	11
Uvod .....	44	11
Obveščanje, operativna strategija, informacijske službe .....	45–50	11
Politika, zakonodaja in pravne zadeve .....	51–55	12

	Odstavki	Stran
Enote, ki neposredno poročajo direktorju urada OLAF .....	56–61	12
Sodniška enota .....	57–58	12
Enota za usposabljanje in podporo državam kandidatkam .....	59–60	13
Kadrovska služba in enota za proračun .....	61	13
Človeški viri .....	62–65	13
NADZORNI ODBOR .....	66–72	14
ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA .....	73–94	15
Učinkovitost in uspešnost preiskav .....	74–88	15
Uporaba sredstev v podporo preiskavam .....	89–92	17
Odnosi med uradom OLAF in nadzornim odborom .....	93	17
Preusmerjanje urada na njegovo preiskovalno funkcijo .....	94	18
PRILOGA I: Organigram urada OLAF .....		19
PRILOGA II: Glavne pomanjkljivosti, ugotovljene med revizijo .....		20
<b>Odgovori Komisije</b> .....		21

#### SEZNAM KRATIC

AFIS	Informacijski sistem za boj proti goljufijam
EIB	Evropska investicijska banka
CMS	Sistem za vodenje primerov
GD	Generalni direktorat
ECR	Elektronska evidenca primerov
ZDNS	Začasno dodeljeni nacionalni strokovnjaki
IDOC	Preiskovalni in disciplinski urad Komisije
OLAF	Evropski urad za boj proti goljufijam
UCLAF	Enota za koordinacijo boja proti goljufijam
EU	Evropska unija

**POVZETEK**

I. Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) je aprila 1999 nasledil Enoto za koordinacijo boja proti goljufijam (UCLAF) z okrepljenim statusom in razširitev pristojnosti na vse institucije in organe Evropske unije. Ustanovitev urada je bil zahteven proces, zlasti ker je nasledil zelo neurejeno dokumentacijo. Učinki njegovega prestrukturiranja so postali vidni šele proti koncu leta 2003. Vendar so bile sredi leta 2004 še vedno potrebne izboljšave na številnih področjih vodenja preiskav.

II. Mešani status urada, ki ima preiskovalno avtonomijo, o ostalih nalogah pa poroča Komisiji, ni ogrozil neodvisnosti njegove preiskovalne funkcije. Urad je imel kot del Komisije ne samo veliko upravno in logistično podporo, ampak je tudi izkoristil zakonodajo s področja boja proti goljufijam, do katere imajo dostop oddelki Komisije. Zaradi tega se statusa urada ne zdi primerno spreminjati <sup>(1)</sup>.

III. Urad ima dovolj sredstev, da lahko preiskuje vse utemeljene ovadbe, ki jih prejme. Zaradi tega so prednostne naloge, ki si jih je zastavil kot del svoje preiskovalne politike, še naprej teoretične.

IV. Urad premalo razlikuje med preiskavami (notranjimi in zunanji) na eni strani ter ukrepi podpore in koordinacije na drugi. Ker se narava dela v posamičnih primerih opazno razlikuje, njihovo združevanje povzroča težave pri upravljanju sredstev.

V. Uvedba registra in računalniškega sistema za vodenje preiskovalne dokumentacije je izboljšala vodenje evidence operacij in jasneje opredelila pristojnosti, vendar je nadzor nad upravljanjem še vedno neustrezen, posledice česar so velike zamude pri obdelavi dokumentacije, vlaganje poročil brez dokončnih odgovorov in težko opredeljivi rezultati. Da bi odpravili nepotrebne zamude, bi bilo treba ob sprožitvi preiskav določiti skrajne roke.

VI. Priprava in nadaljnje ukrepanje sta pre pogosto nepopolna. Kar zadeva dokaze, ki jih je treba predložiti, in uporabo sredstev, so cilji preiskovalcev ostali nedoločni. Razen v carinskem sektorju je potrebno učinkovitejše sodelovanje z državami članicami, tako na področjih neposrednega upravljanja kot na področjih, kjer se upravljanje deli z državami članicami.

VII. Čeprav so se v zadnjem času postopki poročanja o delu urada izboljšali, se podatki bolj nanašajo na količino izvedenih operacij kot na dejansko dosežene rezultate, tako glede dejanske izterjave nepravilno dodeljenih sredstev, kot glede disciplinskih ali kazenskih ukrepov, izrečenih storilcem goljufij. Sistem ustreznih kazalnikov za ocenjevanje rezultatov je treba še okrepiti.

VIII. Leta 2001 sprejeti ukrepi, da se uradu zagotovi osebje, usposobljeno za opravljanje nalog preiskovalcev, so omogočili vse, kar se je dalo. Veliko število uslužbencev, katerih pogodb ni mogoče podaljšati čez določeno mejo (med šest do osem let), zdaj ovira nadaljnje utrjevanje strokovnosti. V teh okoliščinah so ukrepi za usposabljanje, ki jih je uvedel urad, nezadostni.

IX. Nadzor nad zakonitostjo tekočih preiskovalnih postopkov in spoštovanjem temeljnih pravic preiskovanih oseb ni zagotovljen na neodvisen način. Ker ni jasne kodifikacije preiskovalnih postopkov, je položaj sporen. Zadevne uredbene določbe so se izkazale za nezadovoljive.

<sup>(1)</sup> Glej ocenjevalno poročilo o dejavnostih urada OLAF (člen 15), COM(2003) 154 konč. z dne 2. aprila 2003.

X. Odnosi med uradom in nadzornim odborom so težavni. Treba je ponovno temeljito preučiti uredbene določbe o upravljanju urada.

XI. Da bi se izognili razpršitvi dela urada na dejavnosti, ki neposredno ne zadevajo preiskav, čeprav so povezane z bojem proti goljufijam, in da bi zagotovili usmerjanje sredstev v učinkovit boj proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Evropske unije, je treba uradu dodeljene naloge ponovno temeljito preučiti. Preusmerjanje dejavnosti urada na njegovo preiskovalno funkcijo bi omogočilo učinkovitejšo porabo sredstev, zlasti pri sprožanju ciljnih preiskav na področjih, kjer se tveganje goljufije šteje kot največje.

## UVOD

### Naloga Urada za boj proti goljufijam (OLAF)

1. Z ustanovitvijo Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF) <sup>(1)</sup> so institucije EU želele povečati učinkovitost boja proti nezakonitim dejavnostim, ki škodijo finančnim interesom Unije. Tako je urad dobil nova pooblastila v primerjavi s pooblastili svojih predhodnikov <sup>(2)</sup>. Zlasti mu je bila dodeljena naloga opravljanja notranjih preiskav v institucijah in organih Evropske unije. Preiskovalna funkcija je bila okrepljena z zagotovitvijo neodvisnosti pri opravljanju te dejavnosti. To neodvisnost je bilo nato treba okrepiti z ustanovitvijo nadzornega odbora, sestavljenega iz pomembnih osebnosti, ki ne prihajajo iz institucij Skupnosti. Direktor urada, ki je prevzel položaj marca 2000, je dobil pooblastilo, da imenuje osebje urada OLAF, ki bi mu omogočilo učinkoviteje zadovoljiti posebne preiskovalne potrebe urada.

2. Komisija je poudarila pomembnost preiskovalne funkcije urada OLAF (glej odstavke 12) in urad zadolžila tudi za številne dejavnosti, povezane z zaščito finančnih interesov Evropske unije <sup>(3)</sup>. Te dejavnosti, ki so deloma združene v „delovno platformo“, kot jo imenuje urad, zajemajo:

- (a) podporo, ki jo Komisija nudi državam članicam v boju proti goljufijam;
- (b) razvoj strategije za boj proti goljufijam v okviru njene politike o zaščiti finančnih interesov (člen 280 Pogodbe);

<sup>(1)</sup> Sklep Komisije 1999/352/ES, ESPJ, Euratom z dne 28. aprila 1999 (UL L 136, 31.5.1999, str. 20); Uredba Parlamenta in Sveta (ES) št. 1073/1999 z dne 25. maja 1999 (UL L 136, 31.5.1999, str. 1).

<sup>(2)</sup> Delovna skupina za koordinacijo boja proti goljufijam (do leta 1987), Enota za koordinacijo boja proti goljufijam (UCLAF: 1987–1999). Glede tega glej Posebno poročilo Sodišča št. 8/98 (UL C 230, 22.7.1998), katerega zaključki so prispevali k razpravi, ki je privedla do ustanovitve urada OLAF.

<sup>(3)</sup> Sklep 1999/352/ES, ESPJ, Euratom, člen 2, odstavki 3 do 7. V okviru dejavnosti, povezanih z zaščito finančnih interesov Evropske unije, je Komisija imenovala urad OLAF za vodjo 31 od 37 dejavnosti iz njegove akcijskega načrta za obdobje 2004–2005.

- (c) pripravo zakonodajnih in uredbenih pobud Komisije s področja boja proti goljufijam;

- (d) razvoj nujnih sredstev za boj proti goljufijam;

- (e) zbiranje in analizo informacij;

- (f) tehnično podporo drugim službam in institucijam Skupnosti in nacionalnim organom, zadolženim za zaščito finančnih interesov Skupnosti, zlasti na področju usposabljanja.

Zakonodaja za te naloge ne opredeljuje prednostnih meril.

3. Urad deluje znotraj zapletenega institucionalnega okvira in je v središču skupine organov, ki se posredno ali neposredno ukvarjajo z bojem proti goljufijam. Včasih je delitev pristojnosti med temi organi nejasna, zato obstaja tveganje, da so določene naloge opravljene dvakrat ali da se jih prezre. Ti organi so razvrščeni v tri skupine:

- (a) tisti, ki se nahajajo v državah članicah ali tretjih državah, na primer policijske enote, sodni organi ter upravni organi za boj proti goljufijam;

- (b) organi Skupnosti, na primer Preiskovalni in disciplinski urad Komisije (IDOC) <sup>(4)</sup>, službe posameznih institucij za notranjo revizijo, evropski varuh človekovih pravic, revizijske enote operativnih oddelkov Komisije in nadzorni odbor urada OLAF;

- (c) drugi medvladni organi za boj proti kriminalu, kot sta Eurojust in Europol.

<sup>(4)</sup> Ustanovljen februarja 2002 za opravljanje preiskav in organiziranje disciplinskih postopkov Komisije. (IDOC: Investigation and Discipline Office of the Commission.) Odnosi med uradoma OLAF in IDOC bi morali biti določeni v sporazumu, ki še vedno ni dokončan.

4. Ker so države članice odgovorne za upravljanje okoli 80 % odhodkov Evropske unije, je zaradi očitne potrebe po učinkovitosti nujno, da urad tesno sodeluje z nacionalnimi organi (policijo, carino, sodišči itd.). Ta zahteva povečuje zapletenost njegove naloge. Poleg tega so države članice odgovorne za izvajanje ustreznih kazenskih postopkov, zaradi raznolikosti njihovih pravnosodnih sistemov pa je naloga urada še dodatno zapletena.

5. Čeprav je OLAF nov organ, mora nadaljevati operacije, ki jih je začel njegov predhodnik, UCLAF. Tako je prevzel okoli 1 400 nedokončanih primerov <sup>(1)</sup>, kar je bila zaradi neorganiziranega vodenja številnih preiskav zelo težka dediščina <sup>(2)</sup>. Sočasno so bili uslužbenci UCLAF v celoti dodeljeni uradu OLAF, kar je novemu direktorju do leta 2001, ko je bil opravljen natančnejši pregled načrta delovnih mest, omejevalo manevrski prostor <sup>(3)</sup>.

### Organiziranost urada OLAF

6. Urad ima protisloven status: pri preiskovanju je neodvisen, glede drugih dolžnosti pa odgovarja Komisiji. Ta mešani status ni ogrozil neodvisnosti njegove preiskovalne funkcije in prinaša določene prednosti. S pravnega vidika, na primer, je lahko kot del Komisije izkoristil pooblastila, ki jih ima ta institucija, zlasti pooblastilo izvajati preverbe na kraju samem v državah članicah v skladu z vrsto splošnih in sektorskih uredb <sup>(4)</sup>. Vežanost na Komisijo je koristna tudi za vsakodnevne operacije urada OLAF, saj mu omogoča uporabo upravne pomoči splošnih služb Komisije.

7. Organigram urada iz maja 2004 je predstavljen v *Prilogi I*. Od leta 2001 je v načrtu delovnih mest urada okoli 300 delovnih mest, dvakrat toliko, kot jih je imel na voljo urad UCLAF <sup>(5)</sup>. Leta 2004 je bilo na Direktoratu za preiskave (Direktorat B) zaposlenih 126 preiskovalcev <sup>(6)</sup> in 13 upravnih uslužbencev. Ostalih 193 delovnih mest je bilo razdeljenih med druge oddelke urada (Direktorat A „Politika, zakonodaja in pravne zadeve“ in Direktorat C „Obveščevanje, operativna strategija in informacijske službe“).

<sup>(1)</sup> Glej tabelo št. 3 v Dopolnilnem ocenjevalnem poročilu o dejavnostih urada OLAF, SEC(2004) 1370 z dne 26. oktobra 2004. Devet primerov 30. junija 2004 še vedno ni bilo zaključenih, 280 pa jih je bilo v fazi nadaljnjega ukrepanja.

<sup>(2)</sup> Glej odstavek 1.6 Posebnega poročila št. 8/98 (UL C 230, 22.7.1998).

<sup>(3)</sup> Glej odstavek 7.42 Letnega poročila Sodišča za proračunsko leto 2000 (UL C 359, 15.12.2001).

<sup>(4)</sup> Na primer Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 (UL L 312, 23.12.1995, str. 1) o upravnih kaznih v primeru nepravilnosti, Uredba Sveta (Euratom, ES) št. 2185/96 (UL L 292, 15.11.1996, str. 2) o preverjanjih na kraju samem in inšpekcijah ali posebne uredbe o virih lastnih sredstev, strukturnih skladih, Evropskem razvojnem skladu itd.

<sup>(5)</sup> Na začetku leta 1999 je kadrovski načrt urada UCLAF zajemal 149 delovnih mest.

<sup>(6)</sup> Vključno s 13 začasno dodeljenimi nacionalnimi strokovnjaki (ZDNS).

### Revizija Sodišča

8. Namen revizije je bil oceniti kakovost vodenja preiskav s strani urada OLAF in sicer z ocenjevanjem:

- (a) kako je urad izpolnil svoje preiskovalne dolžnosti;
- (b) kako so posamezni oddelki urada prispevali k preiskovalni funkciji.

Končne učinkovitosti dela urada ni bilo mogoče oceniti zaradi premajhne zanesljivosti podatkov o nadaljnjem ukrepanju.

9. Poročilo Sodišča dopolnjuje oceno Komisije iz aprila 2003, ki se je v glavnem osredotočila na pravni okvir dejavnosti urada <sup>(7)</sup>, in tudi drugo, obširnejšo oceno, ki jo je Komisija predložila oktobra 2004 <sup>(8)</sup>.

10. Kar zadeva druge preiskave, je imela revizija, opravljena med aprilom in oktobrom 2004, za izhodišče prejšnje ugotovitve Sodišča <sup>(9)</sup>. Osredotočila se je na sisteme, strukture in kadrovske ukrepe. Opravljen je bil tudi pregled dejavnosti oddelkov urada OLAF, ki niso neposredno odgovorni za preiskave. Čeprav je bila v okviru revizije analizirana nedavna organiziranost urada, skupaj z vzorcem 117 operacij, ki so potekale ali so bile dokončane proti koncu leta 2003, je postalo jasno, da je bil urad v tistem času še vedno zaposlen z reševanjem številnih operacij, ki jih je začel njegov predhodnik, in da so ukrepi prestrukturiranja, uvedeni v obdobju 2002–2003, šele začeli učinkovati. Pomanjkljivosti, odkrite med revizijo, so povzete v *Prilogi II*.

11. To poročilo je bilo sestavljeno istočasno, ko je Komisija predlagala spremembo uredbe o preiskavah, ki jih opravlja urad OLAF <sup>(10)</sup>. Sodišče je o tem predlogu pripravilo mnenje, v katerem upošteva ugotovitve in priporočila revizije.

<sup>(7)</sup> Ocena poslana v skladu z določbami člena 15 Uredbe (ES) št. 1073/1999.

<sup>(8)</sup> Dopolnilno ocenjevalno poročilo o dejavnostih urada OLAF, SEC(2004) 1370 z dne 26.10.2004.

<sup>(9)</sup> Zlasti Posebno poročilo št. 8/98 (UL C 230, 22.7.1998) in ugotovitve v poglavju 7 Letnega poročila Sodišča za proračunsko leto 2000 (UL C 359, 15.12.2001).

<sup>(10)</sup> COM(2004) 103 konč. z dne 10. februarja 2004.

**PREISKAVE S STRANI URADA OLAF****Preiskovalni postopki**

12. Uredba (ES) št. 1073/1999 razlikuje med zunanji (člen 3) in notranji preiskavi (člen 4), razen pri koordinacijskih operacijah. Sam urad svoje primere deli na pet kategorij:

- (a) notranje preiskave (preiskave o korupciji znotraj institucij in podobnih organov);
- (b) zunanje preiskave (neposredne preiskave pri tretjih straneh, ki so vpletene v dejavnosti, povezane s proračunskimi transakcijami Skupnosti);
- (c) pravosodna podpora (podpora nacionalnim organom v okviru kazenskih postopkov);
- (d) koordinacija (pomoč državam članicam v kontekstu preiskav, ki zadevajo več držav);
- (e) primeri „spremljanja“ (to so primeri, pri katerih ima urad pri pomembnih primerih možnost spremljati, ali države članice izpolnjujejo svoje obveznosti iz člena 280 Pogodbe).

13. Primeri, ki so v fazi aktivne preiskave (30. septembra 2004 jih je bilo 475), zajemajo dejanske preiskave (252) ter ukrepe koordinacije in pomoči (223). Ukrepi koordinacije so zlasti pogosti na področju prihodkov in odhodkov deljenega upravljanja. Tako so bile od 23 primerov, pregledanih med revizijo carinskega in trgovinskega sektorja, samo štiri preiskave, ki jih je vodil urad.

14. Takšno združevanje preiskav z ukrepi koordinacije in pomoči znotraj istih enot za vodenje preiskav moti upravljanje s sredstvi. Urad ima dejansko pri vsaki izmed teh dveh dejavnosti povsem različno vlogo. Preiskovalci morajo vsak korak uradno zabeležiti, shraniti in utemeljiti, da lahko tožilec uporabi dosje. Pri primerih koordinacije in pomoči mora OLAF nacionalnim organom zagotoviti hitro in učinkovito podporo, ne da bi bile za to potrebne stroge postopkovne omejitve. V teh primerih uporaba preiskovalnih postopkov ni vedno primerna. Porablja sredstva, ki bi bila lahko dodeljena za preiskave, in povzroča tveganje, da bi se prekrivali z nekaterimi nalogami enot za nadaljnje ukrepanje.

15. Urad je pooblaščen samo za opravljanje upravnih preiskav. Zato ne more prevzeti vseh nalog, za katere so potrebne policijske pristojnosti. Čeprav lahko, na primer, vzame izvod dokumentov v prostorih gospodarskih subjektov, ni pooblaščen za

preiskavo stanovanj njihovih lastnikov ali uslužbencev, čeprav bi bilo tam mogoče najti pomembne dokaze. Poleg tega tudi ni pooblaščen za dostop do bančnih računov gospodarskega subjekta ali posameznika, četudi je ta zaposlen v instituciji Skupnosti. Za preiskovalna dejanja, ki jih lahko opravlja urad, zato obstajajo jasno določene meje, ki vplivajo na obseg njegovih zaključkov. Poleg tega se lahko praktična učinkovitost preiskovalne faze zmanjša, če se države članice ne odzovejo na prošnje urada za pomoč.

16. Urad običajno sproži preiskavo na podlagi informacij, ki jih prejme od tretjih strani. Te informacije so v obliki ovadb, ki jih posredujejo službe Komisije, druge institucije EU, organi držav članic in tudi državljani ali gospodarski subjekti. Ko urad prejme tovrstne informacije, v svoji dokumentaciji odpre nov primer <sup>(1)</sup>. Preiskovalno delo se deli na tri glavne faze:

- (a) fazo presoje, ki vodi v izdelavo povzetka poročila, s katerim Direktorat za preiskave <sup>(2)</sup>, če so prejete obtožbe <sup>(3)</sup> dovolj utemeljene, predlaga sprožitev preiskave. Ocenjevalno poročilo se pošlje izvršilnemu odboru, sestavljenemu iz predstavnikov enot, ki sodelujejo pri uradovih preiskavah, da oblikuje mnenje. Direktor urada se potem odloči, ali je smiselno sprožiti preiskavo. 30. septembra 2004 je bilo v ocenjevalni fazi 194 primerov (glej tabelo 1);
- (b) preiskovalno fazo, v kateri se pripravi primer. Načelno se dokazi, kot zahtevajo postopki, določeni v priročniku urada OLAF, zbirajo tako za obtožbe kot proti njim. Preiskovalci delo zaključijo z oddajo osnutka poročila izvršilnemu odboru, ki oceni, ali je treba zadevo poslati pravosodnim ali disciplinskim organom, da se zagotovi nadaljnje ukrepanje z namenom izterjave, ali bi bilo treba primer arhivirati. Direktor odloči na podlagi mnenja izvršilnega odbora. 30. septembra 2004 je bilo v fazi aktivne preiskave 475 primerov;
- (c) tretjo fazo, ki se vodi zunaj Direktorata za preiskave in je namenjena nadaljnjemu ukrepanju v zvezi s primeri, posredovanimi pravosodnim organom, in primeri, pri katerih je potrebna izterjava sredstev. Veliko primerov se zaključi brez nadaljnega ukrepanja. 30. septembra 2004 je bilo v fazi nadaljnega ukrepanja 649 primerov.

<sup>(1)</sup> Sistem vodenja primerov (CMS).

<sup>(2)</sup> Rubrike v ocenjevalnih poročilih so: 1. Ozadje; 2. Domnevna obtožba; 3. Zanesljivost, vir in verodostojnost informacij; 4. Pristojnost urada OLAF; 5. Predlagani pristop; 6. Finančni učinek in možnosti izterjave; 7. Prednostna stopnja; 8. Predlagani delovni načrt; 9. Dodelitev sredstev.

<sup>(3)</sup> Če je obtožba tako slabo utemeljena, da ne pride v poštev niti ocenjevalna faza, se primer takoj opusti in se ne sprejmejo nadaljnji ukrepi (*prima facie non case*).

Tabela 1

## Število primerov po posameznih fazah ob koncu septembra 2004

Sektor / Stopnja obravnave	Število primerov v ocenjevalni fazi	Število primerov v preiskovalni fazi	Število primerov v fazi nadaljnega ukrepanja
Protikorupcijski sektor	28	57	48
Neposredni izdatki	33	42	78
Zunanja pomoč	53	81	84
Kmetijstvo	21	86	59
Strukturni skladi	41	48	202
Carine	18	161	178
<b>Skupaj</b>	<b>194</b>	<b>475</b>	<b>649</b>

Vir: Sistem vodenja primerov urada OLAF, podatki na dan 30.9.2004.

17. Uvedba sistema za vodenje primerov (CMS) leta 2002 je uradu olajšala dokumentiranje preiskav<sup>(1)</sup>. Čeprav je bil sistem leta 2003 izboljšán, je treba informacije iz tega sistema jemati z veliko previdnostjo, saj je revizija razkrila, da pogosto prihaja do zamude pri obdelavi ali posodabljanju datotek in da finančni podatki v sistemu niso niti dosledni niti vedno preverjeni. Dejansko obstajajo primeri, ko so preiskave opredeljene kot preiskave v teku, čeprav bi morali biti zadevni primeri zaradi pomanjkanja nadaljnjih preiskovalnih dejanj zaključeni, z nadaljnjimi ukrepi ali brez njih. Nekateri drugi primeri so bili zaključeni, ne da bi bile izračunane zadevne vsote. V drugih primerih so preiskovalci odložili zaključek preiskave, da bi se tako lahko sami lotili nadaljnega ukrepanja, čeprav načelno za to niso odgovorni.

#### Določitev prednostnih nalog za preiskovalno funkcijo urada OLAF

18. Javna politika urada OLAF je dajanje prednosti notranjim preiskavam in preiskavam na področju neposrednih izdatkov, zlasti v zvezi s širitvijo.

19. V resnici ima urad OLAF dovolj virov, da preiskuje vse utemeljene ovadbe, ki jih prejme, tako da mu ni treba izbirati med različnimi preiskavami. Pogostost ovadb po posameznih sektorjih je prikazana v tabeli 2.

<sup>(1)</sup> Glej odstavka 1.5 in 1.6 Posebnega poročila Računskega sodišča št. 8/98 (UL C 230, 22.7.1998).

Tabela 2

## Ovadbe, ki jih je prejel urad med avgustom 2003 in septembrom 2004

Sektor	Povprečno število ovadb na mesec	Delež ovadb na mesec
Protikorupcijski sektor	5	9 %
Neposredni izdatki	8	15 %
Zunanja pomoč	12	23 %
Kmetijstvo	12	23 %
Strukturni skladi	7	13 %
Carine	9	17 %
<b>Skupaj</b>	<b>53</b>	<b>100 %</b>

Vir: Sistem vodenja primerov urada OLAF, podatki na dan 30.9.2004.

#### Faza presoje

20. V širšem smislu je urad znatno zmanjšal čas, porabljen za oceno, in sicer z uporabo standardnega roka dveh tednov od imenovanja ocenjevalca. Čeprav se je med oktobrom 2002 in septembrom 2004 delež ocen, ki so bile že štiri mesece v teku, znatno zmanjšal, z 62 % na 35 %, je bilo teh primerov še vedno 68. Kadar je treba dokumentacijo, potrebno za ocenjevalno poročilo, pridobiti zunaj institucij Skupnosti, je standardni dvotedenski rok očitno prekratek<sup>(2)</sup>. Pri večini pregledanih ocen je bila odločitev o sprožitvi preiskave očitno utemeljena z vidika meril, ki jih je

<sup>(2)</sup> Strukturni skladi so še zlasti problematični, saj so dokumentacija in podrobni finančni podatki na voljo le na regionalni, ne pa tudi na ravni Skupnosti in nacionalni ravni.

sprejel urad. Kljub temu pa je revizija pokazala, da bi bilo določene prakse (glej *Prilogo II*) mogoče izboljšati. Na primer:

- (a) pri tretjini pregledanih ocen so cilji, izbrani za preiskave, ostali nejasni;
- (b) pri tretjini pregledanih ocen se je izkazalo, da je bil nadzor vodstva pomanjkljiv;
- (c) pri polovici pregledanih ocen so bile ugotovljene nepojasnjene zamude.

21. Čeprav naj bi se urad osredotočal predvsem na finančne goljufije, pa se v praksi pogosto daje prednost kazenskemu vidiku. Možni finančni vpliv, ki bi omogočil določiti smer preiskave, na primer izračun nepravilno dodeljenih zneskov, je postal drugotnega pomena.

22. Čeprav je res, da zaradi narave preiskav, ki jih opravlja urad OLAF, ni mogoče predvideti vseh vidikov v vseh fazah, kljub temu ni odveč opis, kako so preiskave organizirane in načrtovane, da bi s tem odpravili tveganje izgube sredstev. V tej zvezi so ocenjevalna poročila pogosto vsebovala samo osnovne vidike načrtovanja, kar ni bilo dopolnjeno niti s podrobnejšimi delovnimi načrti v poznejši fazi preiskave. Poleg tega je postalo jasno, da bi bilo pri pripravi določenih ocen že od začetka koristno posvetovanje z enotami za nadaljnje ukrepanje in sodniško enoto o ciljih, možnostih izbire in sredstvih, potrebnih za preiskavo. V nekaterih primerih bi posvetovanja z Direktoratom C (analiza in obveščevanje) ocenjevalcem prav tako omogočila boljšo uporabo informacijskih orodij (glej *Prilogo II*).

### Preiskovalna faza

23. Oktobra 2002 je bilo 51 % preiskav v teku že več kot 12 mesecev, do septembra 2004 pa se je ta delež povečal že na 62 %, čeprav se je povprečni čas trajanja preiskav skrajšal po pregledu in potrditvi starih primerov UCLAF. Tako kot pri ocenah je čas, ki so ga države članice potrebovale za odgovor na zahteve urada po dokumentaciji, pogosto povzročal zamude <sup>(1)</sup> (glej *Prilogo II*). Druge zamude je povzročilo dejstvo, da urad OLAF, tako kot druge službe Komisije, pri komuniciranju pogosto uporablja birokratski pristop, zaradi česar prihaja do daljših prekinitev dejavnosti, temu pa bi se lahko izognili z obiski zadevnih organov. Revizija je pokazala, da bi nekatere zamude lahko pripisali določeni počasnosti preiskovalcev, kljub temu da Uredba (ES) št. 1073/1999 v členu 6(5) določa, da morajo preiskave s strani urada potekati „nepretrgoma“.

<sup>(1)</sup> Posredovanje informacij s strani držav članic je izrecno določeno v členu 7 Uredbe (ES) št. 1073/1999.

24. Vodstvo urada je premalo kontroliralo trajanje preiskav. Pričakovati bi bilo številne preiskovalne datoteke, ki bi pojasnjevale in opravičevale zamude, vendar ni bilo tako. Čeprav poročila o več kot devet mesecev trajajočih preiskavah, ki jih mora urad pošiljati nadzornemu odboru, vsebujejo nekatere informacije, pa nikjer ni določena obveznost, da bi bilo treba po tem času pojasnjevati različno dolge zamude ali celo redno poročati izvršilnemu odboru. V mnogih primerih zamude ni mogoče pojasniti.

25. Načeloma so v ocenjevalnih poročilih preiskave razvrščene po prednostni stopnji. Ni jasno, ali ta razvrstitev vpliva na poznejše delo. Pravzaprav nikjer niso določena merila za dodelitev sredstev za preiskavo ali roki za dokončanje dela, ki ima neko prednostno stopnjo.

26. Beleženje časa, namenjenega delu preiskovalcev, je bistveno orodje, s katerim lahko vodstvo spremlja, kako napredujejo preiskave. Urad kljub prejšnjim priporočilom Sodišča <sup>(2)</sup> še vedno ni vzpostavil tega sistema. Poleg tega ni splošnega orodja za analizo delovne obremenitve preiskovalcev na ravni Direktorata B.

27. Za preiskave s strani urada ni sistema za kodifikacijo preiskovalnih postopkov, čeprav je tak sistem bistven tako za preiskovalce kot za preiskovane <sup>(3)</sup>, predvsem pri notranjih preiskavah. Pomanjkanje takšnega sistema prinaša dvojno tveganje: da bo med preiskavo prišlo do postopkovnih konfliktov s preiskovanimi stranmi in da bodo sodni postopki, sproženi po preiskavi, propadli zaradi neupoštevanja uradnih postopkov, uvedenih, da bi zagotovili uporabo načel preglednosti in kontradiktornega postopka <sup>(4)</sup>.

28. Splošneje in tako, kot je to pri ocenah, je pregledani vzorec preiskav pokazal, da je bila dejanska preiskovalna dejavnost urada OLAF pogosto precej omejena. Urad svoja pooblastila, da opravlja preiskave na kraju samem, zaslišuje priče in osumljence, uporablja le izjemoma. Ta specifična preiskovalna dejanja so bila najpogostejša v carinskem sektorju. Po drugi strani urad pogosto zahteva informacije od preiskovalnih agencij v nekaterih državah članicah, zlasti Italiji. Na primer pri preiskovanju odhodkov v okviru deljenega upravljanja urad ponavadi prosi za potrebno

<sup>(2)</sup> Letno poročilo za proračunsko leto 2000, odstavek 7.49 (UL C 359, 15.12.2001).

<sup>(3)</sup> Določbe, ki urejajo preiskovalne postopke, so razpršene med številna besedila in bi jih bilo koristno konsolidirati (Uredba (ES) št. 1073/1999, Uredba (Euratom, ES) št. 2185/96, Uredba (ES, Euratom) št. 2988/95, medinstitucionalni sporazumi, Memorandum urada IDOC in Kadrovski predpisi).

<sup>(4)</sup> Drugo priporočilo v ocenjevalnem poročilu Komisije za oktober 2003 priporoča oblikovanje zbirke upravnih pravil za izvajanje preiskovalnih ukrepov.



dokumentacijo, da pred obiskom na kraju samem, kjer je primerno, izvede študijo in analizo <sup>(1)</sup>. Tudi pri preiskovanju odhodkov v okviru neposrednega upravljanja, pri katerem ima urad glavno vlogo, se pogosto omeji na pregled dokumentov, ki jih prejme od upravnih oddelkov Komisije, pri čemer se opira predvsem na poročila neodvisnih revizorjev, imenovanih v okviru sporazumov o financiranju. V takšnih primerih urad zbere in pojasni dokumente, ki jih je treba poslati pravosodnim organom držav članic, vendar posreduje le tiste dokaze, ki so že bili na voljo vodstvenim oddelkom. Pri pripravi dokumentov navadno pomaga sodniška enota.

29. Urad mora, če prejme tako zahtevo, predložiti končna poročila o preiskavah v kontekstu pravosodnih postopkov, v primeru operacij v okviru deljenega upravljanja pa so poročila naslovljena na upravne organe držav članic (carinske službe, plačilne agencije itd.). Zaradi tega morajo biti jasno argumentirana in vsebovati relevantne, natančne in uravnotežene zaključke. Končna poročila o številnih primerih, pregledanih kot del vzorca, niso bila dovolj kakovostna. Najpogostejša pomanjkljivost je bila dejstvo, da ni bil izračunan finančni učinek goljufije, čeprav so bile preiskave največkrat povezane z nepravilno dodelitvijo sredstev.

### Faza nadaljnjega ukrepanja

30. Urad OLAF razlikuje pet vrst nadaljnjega ukrepanja:

- (a) nadaljnje ukrepanje finančne narave, pri katerem se zagotovi izterjava nepravilno dodeljenih sredstev iz proračuna Skupnosti;
- (b) nadaljnje ukrepanje upravne narave, ki naj bi izboljšalo postopke za upravljanje proračunskih prihodkov in odhodkov;
- (c) nadaljnje ukrepanje pravosodne narave, katerega namen je pridobitev informacij o poteku kazenskih postopkov, in predložitev, kjer je primerno, zahtevkov zadevnih institucij za odškodnine;

<sup>(1)</sup> Člen 7 Uredbe Sveta (ES) št. 1073/1999 izrecno določa sporočanje potrebnih informacij za preiskave s strani urada OLAF.

- (d) nadaljnje ukrepanje disciplinske narave, ki poteka v obliki določanja, katere ukrepe morajo v odgovor na priporočila urada sprejeti institucije <sup>(2)</sup>;
- (e) nadaljnje ukrepanje zakonodajne narave, katerega namen je spreminjati zakonodajo Skupnosti z namenom, da bi bila manj dovzetna za goljufije.

31. Težko je določiti, koliko časa se dejansko porabi za nadaljnje ukrepanje. Vendar je iz razpoložljivih dokazov razvidno, da to ni glavna dejavnost zadevnih enot. V splošnem nadaljnje ukrepanje urada ni prispevalo velike dodane vrednosti, zlasti kar zadeva koordinacijo in pomoč (glej *Prilogo II*). Vloga urada pri nadaljnjem ukrepanju finančne narave bi morala biti omejena na izračunavanje zneskov, ki jih je treba izterjati. Ko so ti znani, morajo odredbodajalci operativnih generalnih direktorats in organi držav članic izdati naloge za izterjavo in zagotoviti, da je plačilo prejet do datuma zapadlosti. Generalni direktorat za proračun mora zagotoviti, da so naloge za izterjavo evidentirani takoj, ko se izdajo, in da odredbodajalci upoštevajo časovni raspored izterjav. Generalni direktorat za proračun mora primere malomarnosti odredbodajalcev sporočiti uradu IDOC. Angažiranje osebja urada OLAF po fazi izračunavanja zneskov, ki jih je treba izterjati, tako v veliki meri pomeni podvajanje dela, ki ga že opravljajo odredbodajalci.

32. Poseben primer je postopek vzajemne pomoči v carinskem in kmetijskem sektorju, ko ni sistematičnega nadaljnjega ukrepanja s strani urada <sup>(3)</sup>. Urad ni določil pravil za neprekinjeno in dosledno spremljanje napredka v okviru postopkov za zaprosanje za vzajemno pomoč držav članic, rezultati teh prošenj pa niso jasno dokumentirani.

### Postopki nadzora kakovosti

33. Pomanjkljivosti, navedene v prejšnjih odstavkih, povzročajo dvom o učinkovitosti sistemov urada za nadzor kakovosti.

### Priročnik urada OLAF

34. Priročnik urada OLAF opisuje dejavnosti vseh oddelkov urada in večino veljavnih upravnih postopkov. Preiskovalne dejavnosti so zajete le v manjšem poglavju, ki podrobno opisuje obstoječe prakse in se zlasti sklicuje na faze CMS. Opazen je

<sup>(2)</sup> Člen 9(4) Uredbe (ES) št. 1073/1999 o preiskavah, ki jih izvaja urad, določa, da morajo institucije in organi Skupnosti obveščati urad o disciplinskih ukrepih, ki so jih sprejeli v odgovor na priporočila urada.

<sup>(3)</sup> Uredba Sveta (ES) št. 515/97 z dne 13. marca 1997 (UL L 82, 22.3.1997, str. 1).

nesorazmeren poudarek izključno pravnih vidikov operacij, na škodo praktičnih vidikov organiziranja in vodenja preiskav ter pričakovane vloge različnih zadevnih strani, zlasti organov držav članic in vodstvene strukture urada. Bolj podrobno bi morala biti pojasnjena vloga izvršilnega odbora, ki je odločilni dejavnik pri vodenju preiskav.

## Nadzor vodenja preiskav

35. Urad OLAF je nasledil organizacijsko kulturo urada UCLAF, kjer so preiskovalci opravljali večino preiskav sami in brez pravega nadzora. Čeprav je res, da je preiskovalna zaupnost nujen pogoj za izogibanje pritiskom, ki bi lahko ovirali potek preiskav, je kljub temu bistvenega pomena, da vodstvo preiskovalnega urada nadzoruje, ali se preiskovalci držijo svojih ciljev in ali svoje dolžnosti opravljajo prizadevno. Ugotovljeno je bilo, da se vodstvo tega ne drži vedno. Tovrstni nadzor vodstva je prav tako nepogrešljiv dejavnik pri zagotavljanju pravilne porabe sredstev.

36. Čeprav sta CMS in uvedba registra že vnesla potrebni red na področju vodenja dokumentacije, fizične lokacije in strukture preiskovalnih datotek, pa je treba ta sistem še preoblikovati v pravo vodstveno orodje, ki bi omogočalo, da bi bili odgovorni uradniki na Direktoratu za preiskave bolj obveščeni o poteku operacij, za katere so odgovorni, ter da bi pripravili vse potrebne ukrepe in zagotovili, da bodo izvedeni v predvidenih rokih. V tej zvezi bi bilo treba prakso mesečnih poročil o napredku, ki so jo poskusno uvedle določene enote ne samo za spremljanje delovne obremenitve preiskovalcev, ampak tudi dejanskega finančnega učinka zaključenih preiskav, razširiti na vse enote Direktorata za preiskave.

37. Še vedno prihaja do napačnega razlaganja rezultatov preiskav. Če je sprožen mehanizem za nadaljnje ukrepanje, to še ne pomeni, da bo dosežen tudi oprijemljiv rezultat<sup>(1)</sup> (izterjava ali kazenski/disciplinski ukrep). Z drugimi besedami, sprožitev nadaljnega ukrepanja ni ustrezen pokazatelj uspeha, kot tudi ni pomembno dejstvo, da so bili dokumenti posredovani pravosodnim organom. Razlog za to je, da so lahko dokazi, ki jih predloži urad, za nacionalne organe nezadostni, dejanja, ki so kazniva, pa so lahko zastarela. Kar zadeva notranje preiskave, ko urad uspe zbrati dokaze o kaznivih dejanjih, ki jih stori osebje institucij Skupnosti, je pogosto zelo težko sprožiti primer pri pravosodnih organih držav, kjer so institucije, v katerih so bile storjene kršitve<sup>(2)</sup>, in sicer zato, ker ti organi nimajo jasnih postopkov za prenos teh primerov na svoja sodišča ali ker jim ne

dodelijo prednostne stopnje, kakršno zahteva urad<sup>(3)</sup>. V Bruslju in Luxembourg, mestih, kjer je glavnina institucij, bi moral urad skupaj z zadevnimi pravosodnimi organi ponovno jasno določiti praktične korake za to, da primerov, ki so jim posredovani, ne bi več izgubili izpred oči. Poleg tega zadevne institucije ali organi ne sprejmejo vedno priporočil urada o disciplinskih ukrepih.

## Notranja revizija

38. Enota za notranjo revizijo, ki jo sestavljata dva začasna uslužbenca, poroča neposredno direktorju urada. Njena glavna naloga je obveščati direktorja o učinkovitosti postopkov notranje kontrole. Njeno delo od ustanovitve leta 2001 zajema predvsem upravno poslovanje urada in dejavnosti, ki niso preiskovalne narave. Opravljati mora tudi vrsto nalog v podporo vodstvu in pomagati delovni skupini za obravnavo dosjejev primera Eurostat, ustanovljeni julija 2003.

39. Enota za notranjo revizijo ni predložila nobenega poročila o preiskovalni dejavnosti. Še zlasti ni ocenila, ali sistem vodenja primerov (CMS) deluje pravilno ter ali so kazalniki rezultatov zanesljivi in relevantni. Ob koncu leta 2004 enota za notranjo revizijo kljub analizi tveganj še vedno ni bistveno prispevala k izboljšanju sistemov za vodenje preiskav.

## Izvršilni odbor urada OLAF

40. Leta 2002 je bil ustanovljen izvršilni odbor, ki ga sestavlja večina vodij enot, ki so posredno ali neposredno odgovorne za preiskave, predseduje pa mu direktor oddelka za preiskave. Odbor se sestaja enkrat tedensko, da preuči poročila, predložena za vsako fazo preiskave (ocenjevanje, zaključek preiskave in zaključek nadaljnega ukrepanja). Ustanovljen je bil, da izpolni dva glavna cilja:

- (a) da z uporabo izkušenj različnih služb izboljša kakovost poročil;
- (b) da zagotovi doslednost odločitev, ki jih različne preiskovalne skupine predlagajo direktorju urada.

<sup>(1)</sup> Glej Sodbo Sodišča Evropskih skupnosti z dne 10. julija 2003, *Komisija proti EIB*, odstavek 164.

<sup>(2)</sup> Točneje v Belgiji in Luksemburgu.

<sup>(3)</sup> Glede tega glej analizo urada v oddelku 1.3.2 njegovega Dopolnilnega ocenjevalnega poročila, SEC(2004) 1370 z dne 26.10.2004.

41. Ta novost je nedvomno predstavljala napredek pri obravnavi primerov, vendar je kot sredstvo za kontroliranje vodenja preiskav še vedno omejeno uspešna, zlasti zato, ker je omejen tudi čas, ki ga imajo na voljo člani odbora za preučitev vseh dokumentov. Zato so se kljub posredovanju odbora preiskave začele na osnovi nezadostnih ocen, zamude pri njihovem izvajanju so bile spremljane le do stopnje, ko je bil obveščen nadzorni odbor, enote za nadaljnje ukrepanje pa lahko preiskave prevzamejo še preden je končano iskanje dokazov.

## Poročila o delu

42. Boj proti goljufijam je predmet različnih poročil, ki pripeljejo k zunanemu nadzoru s strani urada OLAF, ker so naslovljena na Svet in Evropski parlament. Urad predloži letno poročilo o delu, Komisija predstavi letno poročilo o izvajanju svoje politike o zaščiti finančnih interesov, nadzorni odbor urada OLAF pripravi letno poročilo, člen 15 Uredbe (ES) št. 1073/1999 pa zahteva oceno dejavnosti urada po treh letih od ustanovitve.

43. Predstavitev poročil o delu urada se je z leti izboljšala. Poročila so zaradi podpore statističnih podatkov sistema CMS jasnejša, analize pa so manj osredotočene na zakonska vprašanja in vprašanja preiskovalne politike ter bolj na študije primerov. Zanesljivost statističnih podatkov se mora še povečati, in sicer s podrobnejšim dokumentiranjem operacij in hitrejšim sprotnim dopolnjevanjem dokumentov. Podobno bi bilo mogoče izboljšati najnovejša poročila, v tem smislu, da bi dejavnosti analizirali glede na njihov obseg in ne na pridobljene rezultate. V tej zvezi drugi pododstavek člena 12(3) Uredbe (ES) št. 1073/1999 določa, da mora direktor „poročati ... o ugotovitvah preiskav, ki jih opravi urad“. V zvezi z izterjanimi zneski so informacije nezanesljive, ker podatki, ki prihajajo iz držav članic, niso dosledni ali podprti z dokazi<sup>(1)</sup>. Kar zadeva sodne posledice, razpoložljivi čas ne dopušča ocene o učinkovitosti uradovega dela, število disciplinskih postopkov v zvezi z notranjimi preiskavami pa je še vedno zelo majhno. Da bi urad pregledno in ustrezno upravičil svoje dejavnosti, mora poiskati in redno sproti dopolnjevati kazalnike, ki bi se osredotočali ne samo na obseg dejavnosti, ampak tudi na rezultate (uspeh ali neuspeh) njegovih preiskav<sup>(2)</sup> (glej odstavek

39), vključno s tistimi, ki se opravljajo v sodelovanju s pristojnimi organi držav članic. Še vedno je težko določiti, kaj so učinkoviti rezultati preiskav.

## PRISPEVEK ODDELKOV URADA OLAF K NJEGOVI PREISKOVALNI FUNKCIJI

### Uvod

44. Namen tega drugega dela je oceniti, kako učinkovito prispevajo službe urada k njegovemu preiskovalnemu delu. V tej zvezi se je treba spomniti, da je novembra 2003 predsednik Komisije govoril o preusmeritvi dejavnosti urada OLAF na njegovo preiskovalno vlogo<sup>(3)</sup>.

### Obveščanje, operativna strategija, informacijske službe

45. Direktorat C sestavljajo tri enote (glej Prilogo I). Prva obravnava vprašanja strategije boja proti goljufijam, analize trendov in dolgoročnih tveganj ter podatkovno bazo nepravilnosti, ki jih sporočijo države članice. Druga je odgovorna za informacijsko tehnologijo in tehnologijo evidentiranja primerov. Ta enota je uvedla in vodila sistem vodenja primerov (CMS) (glej odstavek 17). Tretja enota skrbi za programsko opremo in tehnična sredstva za podporo preiskavam, ki jih izvaja osebje Direktorata za preiskave. Skrbi lahko tudi za operativno podporo<sup>(4)</sup> preiskovalnim službam v državah članicah.

46. Enota, odgovorna za strateško analizo, bi morala uradu omogočiti ne samo preiskovanje na osnovi ovadb, ampak tudi na osnovi ciljnih analiz tveganj, ki bi jih izvedel urad sam, v sodelovanju z ustreznimi organi v državah članicah, kjer je to primerno. Čeprav ta enota deluje že dve leti, njeni prispevki doslej niso imeli neposrednega učinka na preiskovalno dejavnost<sup>(5)</sup>.

47. Področja, ki jih je enota pregledala in ki bi lahko vodila v nove preiskave, so vsebovala podatke, poslani iz držav članic, v zvezi z uredbama (EGS) št. 595/91<sup>(6)</sup> in (ES) št. 1681/94 o nepravilnostih, odkritih na področju kmetijstva in strukturnih skladov. Enota je ugotovila, da so bili podatki v glavnem premalo kakovostni, da bi jih bilo mogoče uporabiti.

(1) Sodišče je v svojem letnem poročilu za proračunsko leto 2000 navedlo (odstavek 7.49), da ni sistema za popolno evidentiranje rezultatov različnih preiskav in izterjanih zneskov.

(2) V tej zvezi bi bilo treba razlikovati med priporočili v poročilih o preiskavah ter disciplinskimi ali pravnimi posledicami, ki se jim jih pripisuje. Podobno bi bilo treba razlikovati med zahtevanimi izterjavami in dejansko izterjanimi sredstvi.

(3) Govor predsednika Prodija odboru za proračunski nadzor Evropskega parlamenta, 18. novembra 2003.

(4) Podpora prek upravljanja sistemov za beleženje in sporočanje primerov goljufij, ki jih odkrijejo države članice (AFIS, ECR itd.).

(5) Peto poročilo Urada za boj proti goljufijam (julij 2003–junij 2004), odstavek 3.1.1.

(6) Glej Posebno poročilo št. 3/2004 z dne 10. junija 2004 (UL C 269, 4.11.2004).

48. Pri strateških analizah je imela enota težave pri dostopu do različnih podatkovnih baz institucij. Njihove službe so namreč zaskrbljene glede tega, kako bi urad uporabljal splošni dostop do podatkovnih baz, za katere veljajo določbe o varovanju osebnih podatkov (Uredba (ES) št. 45/2001). O tem občutljivem vprašanju ni bilo poglobljene razprave z nadzornim odborom, kljub temu da je ta nujna, če želi urad vzpostaviti bolj sistematičen in proaktiven pristop za sprožitev notranjih preiskav.

49. V zadnjem času prihaja do vedno večjega povpraševanja po pomoči preiskovalnih služb v zvezi z operativno analizo, predvsem kar zadeva pregledovanje podatkovnih baz. Sredi leta 2004 je enota za operativno analizo opravljala predvsem preiskave v zvezi s kmetijstvom in carinami, te pa niso med prednostnimi raziskovalnimi nalogami, ki jih je določil direktor urada OLAF.

50. Znotraj delovne platforme, kot jo imenuje urad, enota za operativno analizo namenja znaten del svojih sredstev podpori držav članic na področju carin in kmetijstva. Njeni naslednji dejavnosti bi bolj spadali v katero drugo službo Komisije:

- (a) delovanje informacijskega sistema za boj proti goljufijam (AFIS), prek katerega tako države članice kot urad OLAF prejema in pošiljajo informacije o goljufijah <sup>(1)</sup>;
- (b) vodenje programov, ki se financirajo iz splošnega proračuna Evropske unije in ki so namenjeni krepitvi infrastrukture carinskih služb v državah članicah.

### **Politika, zakonodaja in pravne zadeve**

51. Direktorat A sestavlja šest enot (glej *Prilogo I*). Tri od njih izvajajo operacije za nadaljnje ukrepanje (glej odstavke 30–32) in pomagajo preiskovalcem pri vprašanjih v zvezi s sektorsko zakonodajo. Čeprav je natančna vloga teh treh enot različna glede na sektorje, za katere so odgovorne, imajo dve funkciji: ena je povezana s preiskavami in druga s pomočjo operativnim generalnim direktoratom Komisije v kontekstu politike o zaščiti finančnih interesov.

52. Kar zadeva preiskave, te tri enote pripravljajo analize v zvezi s sektorskimi pravili in predpisi. Poleg tega zagotavljajo nadaljnje ukrepanje pri nepravilnostih, ki so jih države članice sporočile Komisiji. Mnenja teh enot, ki obravnavajo pravna ali finančna vprašanja, zlasti tista, podana o primerih v ocenjevalni fazi, so prispevala k izboljšanju kakovosti preiskav, zlasti na področjih neposrednih odhodkov in zunanjih dejavnosti.

<sup>(1)</sup> Enota C.2 sodeluje pri tehničnem vodenju sistema AFIS, do katerega bi urad potreboval dostop, tudi če bi ga vodila druga služba Komisije.

53. Glede pomoči operativnim generalnim direktoratom Komisije enote sodelujejo pri pregledovanju zakonodaje s stališča „neprepustnosti“ za goljufije. Njihova vloga je predlaganje preventivnih ukrepov ob uporabi izkušenj, ki jih je urad pridobil med preiskavami.

54. Sodišče v odstavku 53 Posebnega poročila o izterjavi nepravilnih plačil v okviru skupne kmetijske politike <sup>(2)</sup> ugotavlja, da je bila vloga urada OLAF pri nadaljnjem ukrepanju v zvezi z nepravilnostmi, ki so jih sporočile države članice, še vedno nejasna, ker je nejasna tudi delitev odgovornosti med uradom in Generalnim direktoratom za kmetijstvo. To je zmanjšalo učinkovitost mehanizmov za izterjavo zneskov, ki so neupravičeno bremenili proračun Skupnosti. Čeprav je revizija Sodišča le v manjši meri zajela nadaljnje ukrepanje v zvezi z nepravilnostmi, ugotovljenimi pri carinah in strukturnih skladih, se podobna vprašanja o delitvi odgovornosti postavljajo tudi na teh področjih. Operacije v zvezi z nadaljnjim ukrepanjem na splošno terjajo vire urada, kar škodi njegovi preiskovalni vlogi in koristi operativnim generalnim direktoratom Komisije.

55. Od treh preostalih enot Direktorata A je okoli tretjina virov enote za pravne zadeve (12 uslužbencev) namenjenih pripravi splošnih (nesektorskih) pravnih mnenj za Direktorat za preiskave. To je koristna funkcija, saj dopolnjuje sektorska mnenja, ki jih podajajo enote za nadaljnje ukrepanje. Kljub temu pa je manj jasno, ali so druge naloge, ki jih izvaja ta enota, zlasti tiste, posvečene strategiji za zaščito finančnih interesov, del poglavitnih nalog urada in ali je urad najboljša izbira za njihovo izvedbo. Enako velja za preostali dve enoti (za zaščito eura in za pomoč svetovalnim odborom pri zaščiti finančnih interesov).

### **Enote, ki neposredno poročajo direktorju OLAF**

56. Poleg notranje revizijske službe direktorju urada neposredno poročajo še štiri enote (glej *Prilogo I*).

### **Sodniška enota**

57. Čeprav ta enota neposredno poroča direktorju urada, mora opravljati dve nalogi, tesno povezani s preiskovalno funkcijo:

- (a) podpirati mora preiskave s področja zadev, ki se nanašajo na posebne značilnosti pravosodnih sistemov v državah članicah;
- (b) če se primeri posredujejo nacionalnim pravosodnim organom, mora zagotoviti nemoten prenos datotek urada javnim tožilcem v zadevnih državah.

<sup>(2)</sup> Glej Posebno poročilo št. 3/2004.

58. Sodniška enota ni bila veliko vključena v ocenjevalno in preiskovalno delo. Pogosto je ukrepala pozno, zaradi česar ni mogla docela izkoristiti svojih pristojnosti, to pa je vplivalo na kakovost nekaterih preiskovalnih poročil. Na področju neposrednih izdatkov so sodniki sodelovali pri delu preiskovalcev od vsega začetka preiskav, in sicer od druge polovice leta 2003 naprej. Če bi se ta praksa razširila na vsa področja, ki jih pokriva urad, bi bilo lažje določiti, ali so razpoložljivi dokazi zadostni in kateri dodatni dokazi so potrebni, da bi se preiskava zaključila s posredovanjem primera ustreznim disciplinskim ali pravosodnim organom in z dobrimi možnostmi za uspeh.

### Enota za usposabljanje in podporo državam kandidatkam

59. V okviru širitve Unije je bila posebna enota zadolžena za izvrševanje 15 milijonov EUR vrednega programa, financiranega iz programa Phare. Ta dejavnost naj bi se načeloma nadaljevala do leta 2006. Leta 2004 je bil tej enoti dodeljen tudi program podpore novim državam članicam (program Hercules: s proračunom 11,7 milijona EUR). Kot pri pobudah za boj proti ponarejanju ni naloga urada, da postane upravitelj programov za izdatke.

60. Enota je načeloma odgovorna tudi za vseživljenjsko usposabljanje znotraj urada. Vendar se zdi, da enota to dejavnost zanemara. Zato bi bilo potrebno ponovno preučiti naloge te enote.

### Kadrovska služba in enota za proračun

61. Velikost te enote in upravni izdatki urada OLAF na splošno so manjši, kot bi bili, če urad ne bi bil upravno vezan na Komisijo. Zato urad OLAF veliko prihrani, ker uporablja številne storitve Generalnega direktorata za upravo, ne da bi to posegalo v neodvisnost njegove preiskovalne funkcije.

### Človeški viri

62. Hiter porast števila delovnih mest od leta 1999 odraža odločnost proračunskega organa, da okrepi preiskovalno funkcijo urada. Kljub temu pa število novih delovnih mest ne temelji na ciljni študiji, ki bi določala potrebe po osebju urada, povezane s sprejeto strategijo in njegovo delovno obremenitvijo.

63. Velik delež povečanja števila zaposlenih predstavljajo začasna delovna mesta. Posledično se je število začasnih delovnih mest v kategorijah A in B povečalo z 12 (leta 1999) na 127 (leta 2001). V načrtu delovnih mest za leto 2004 so ta mesta predstavljala 55 % vseh zaposlenih v kategorijah A in B. Veliko število začasnih delovnih mest je bilo posledica proračunskega postopka za proračunsko leto 2001, katerega tedanji namen je bil nadomestitev uslužbencev, zadolženih za preiskave, iz urada UCLAF<sup>(1)</sup>. Zdaj ko je ta cilj dosežen, nastali položaj povzroča več težav, kot nudi prednosti:

- (a) ker številni novo zaposleni preiskovalci prihajajo iz nadzornih služb držav članic, se jih je moralo veliko seznaniti s pravosodnim in institucijskim okvirom kot tudi z izvedbenimi postopki, ki se uporabljajo za proračun Skupnosti. To je bilo še toliko težje, ker urad, za razliko od generalnih direktorotov za konkurenco in trgovino<sup>(2)</sup>, organizira le omejeno začetno usposabljanje za preiskovalce, ki jih zaposli;
- (b) večini trenutno veljavnih začasnih pogodb se izteče drugi in zadnji triletni mandat med letoma 2007 in 2009<sup>(3)</sup>. Ker bodo zadevni uslužbenci tedaj morali zapustiti urad, obstaja veliko tveganje, da bodo vse nakopičeno znanje in izkušnje v kratkem času izginili.

64. Zaradi zapletenega konteksta Skupnosti se od preiskovalcev zahtevata vsestranskost in prilagodljivost. Ker teh lastnosti ni lahko najti na enem mestu, je treba v prihodnje namenjati večjo prednost stabilnosti zaposlovanja in programom usposabljanja. Zato bi bilo primerno ponovno pregledati načrt delovnih mest ter preiskovalcem ponuditi manj negotove zaposlitvene razmere in stvarne karijerne možnosti. To bi bilo mogoče doseči postopoma, s preoblikovanjem nekaterih delovnih mest, če bodo to dovoljevali proračunski postopki.

65. Hkrati bi bilo treba spodbujati uprave, ki so najbolj izpostavljene problemom v zvezi z goljufijami in zaščito finančnih interesov Evropske unije, da dajo analitičnim (in obveščevalnim) službam urada na voljo večje število začasno dodeljenih nacionalnih strokovnjakov. Zato bi bilo koristno v tej smeri spodbuditi tiste službe v državah članicah, ki so pozvane k sodelovanju z uradom.

(1) Poleg tega se je število stalnih delovnih mest v kategorijah A in B povečalo s 107 (leta 1999) na 143 (leta 2000), pozneje pa se je zmanjšalo na 109 (leta 2001).

(2) Ta generalna direktorata Komisije pogosto uporabljata visoko kvalificirane preiskovalne skupine.

(3) Sodišče je v svojem Posebnem poročilu št. 8/98 že navedlo, da bo visok delež začasno zaposlenih uslužbencev povzročil pomanjkanje kontinuitete v organizaciji.

## NADZORNI ODBOR

66. Nadzorni odbor je bil ustanovljen z ustanovitvenimi akti urada OLAF <sup>(1)</sup> in „krepi neodvisnost urada z rednim nadzorom in spremljanjem izvajanja preiskovalne funkcije“ <sup>(2)</sup>. Odbor prav tako, na zahtevo direktorja ali na svojo pobudo, „... [izdaja] direktorju mnenja o delu urada, vendar se na noben način ne vmešava v izvajanje tekočih preiskav“ <sup>(2)</sup>. V praksi je odbor na podlagi uvodne izjave (10) iz Uredbe (ES) št. 1073/1999 posvetil veliko pozornosti določbi iz lastnega poslovnika, v kateri je natančno določeno, da bo zagotavljal, da urad spoštuje načela v zvezi s pravicami posameznikov in temeljnimi svoboščinami, zlasti pri notranjih preiskavah <sup>(3)</sup>.

67. Izpolnjevanje nalog nadzornega odbora je občutljivo v več pogledih. Odbor mora hkrati zagotavljati neodvisnost urada in spoštovanje pravic preiskovanih oseb. Zakonodaja mu za te namene ne daje nobenih pooblastil za odločanje. Z omejitvijo svojih izjav na vprašanja načelnosti določa doktrino, ki nima dejanskih učinkov na preiskave. In končno, ker odbor ne more posredovati med preiskavami, nikakor ne more predstavljati mehanizma za spremljanje zakonitosti preiskav med njihovim potekom.

68. Glede na spremljanje postopka preiskav številni nedavni primeri kažejo, da se vlogi nadzornega odbora in evropskega varuha človekovih pravic prekrivata. Tako je odbor od septembra 2003 do maja 2004 na sedmih sestankih razpravljal o posegih varuha človekovih pravih v zvezi s posameznimi preiskavami. Poleg tega odbor ne obravnava pritožb, ki jih preiskovane osebe naložijo na direktorja urada, zato jih lahko ta še vedno obravnava po lastni presoji.

69. Čeprav odbor ne sme posegati v upravljanje urada, torej se ne sme vmešavati niti v dejavnosti, ki niso preiskovalnega značaja, niti v opravljanje preiskav:

- (a) mora biti obveščen o vseh preiskavah, ki niso bile zaključene v devetih mesecih od sprožitve. V praksi ponavadi ni nobenih oprijemljivih rezultatov, potem ko je bil odbor obveščen;

- (b) mora vsako leto podrobno pregledati predlog proračuna urada <sup>(4)</sup>, čeprav so v ta proračun vključene tudi dejavnosti, ki niso povezane s preiskavami. V praksi je ta pregled največkrat formalnost, saj odbor, ki ne deluje v povezavi s proračunskim organom, nima tovrstnih pristojnosti;

- (c) je zaprosil, da se ga vnaprej obvešča o primerih, ki se jih sporoča nacionalnim pravosodnim organom <sup>(5)</sup>. Ker pa je obveščanje pravosodnih organov pogosto tista faza preiskave, ki se nadaljuje s pomočjo teh organov, in ker je obveščanje neodvisno dejanje direktorja urada, lahko postane vnaprejšnje obvestilo odboru razlog za očitke o vmešavanju;

- (d) v svojem poslovniku prosi direktorja, da mu odobri pravice, ki segajo dlje od pravic, predvidenih z ustavnimi akti (obveščanje o pritožbah, ki jih prejme direktor <sup>(6)</sup>, obveščanje o zakonodajnih pobudah urada na področju boja proti goljufijam in zaščite finančnih interesov <sup>(7)</sup>, dostop do vseh dokumentov in dosjejev urada OLAF <sup>(8)</sup>, lastna proračunska sredstva <sup>(9)</sup>, imenovanje osebja sekretariata <sup>(10)</sup>, določitev sedeža sekretariata <sup>(11)</sup> ...).

70. Odkar je bil imenovan direktor urada, njegova neodvisnost nikoli ni bila zares ogrožena <sup>(12)</sup>. V praksi je odbor veliko pozornosti namenil vprašanjem v zvezi s spoštovanjem osebnih pravic pri notranjih preiskavah in grajal dejstvo, da ni poslovnika, ki bi določal trden okvir za preiskovalne dejavnosti. Dejstvo, da je odbor posvečal glavno pozornost notranjim preiskavam in osebnim pravicam, je vplivalo na odnos med njim in direktorjem urada.

71. Nadzorni odbor v skladu s politiko urada daje prednost kazenskemu vidiku notranjih preiskav, to pa škodi zunanjim preiskavam, čeprav boj proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Skupnosti, v veliki meri presega okvir institucij in čeprav so

<sup>(1)</sup> Sklep 1999/352/ES, ESPJ, Euratom, člen 4.

<sup>(2)</sup> Uredba (ES) št. 1073/1999, člen 11, odstavek 1.

<sup>(3)</sup> Poslovník z dne 17. novembra 1999, člen 2 (UL L 41, 15.2.2000).

<sup>(4)</sup> Direktor se mora posvetovati z odborom v skladu z odstavkom 2 člena 6 Sklepa 1999/352/ES, ESPJ, Euratom, vendar slednjemu ni treba predložiti uradnega mnenja.

<sup>(5)</sup> Uredba (ES) št. 1073/1999 določa, da mora biti odbor obveščen o primerih, ki jih direktor urada posreduje pravosodnim organom, vendar ne določa, kdaj natančno mora biti to storjeno, v poslovniku odbora (člen 22.5) pa je načelo o vnaprejšnjem podajanju informacij.

<sup>(6)</sup> Člen 22.6.

<sup>(7)</sup> Člen 22.7.

<sup>(8)</sup> Člen 3.b.

<sup>(9)</sup> Členi 4.5, 19.7 in 25.

<sup>(10)</sup> Člen 19.1 in 19.2.

<sup>(11)</sup> Člen 19.4.

<sup>(12)</sup> Tudi ob višku afere Eurostat leta 2003 je Komisija pazila, da se ne vmešava v opravljanje preiskav.

številne goljufije storjene, ne da bi pri tem sodelovalo osebje institucij ali z njimi povezanih organov. Čeprav člen 7(1) in (3) Uredbe (ES) št. 1073/1999 določa, da morajo „institucije, organi, uradi in agencije uradu takoj poslati vse podatke v zvezi z morebitnimi primeri goljufije ali korupcije“ in da „države članice ... pošljejo tudi vse druge dokumente ali informacije, s katerimi razpolagajo ... in ki se nanašajo na boj proti goljufijam ... in vsem drugim nezakonitim ravnanjem, ki vplivajo na finančne interese Skupnosti“, nadzorni odbor nikoli ni preučil pogojev, v katerih so agencije ali države članice izpolnile te dolžnosti, čeprav je to bistveno za preiskovalne dejavnosti urada <sup>(1)</sup>.

72. Da bi sekretariat odbora lahko razpravljal o vprašanih v zvezi z opravljanjem preiskav ob polnem poznavanju dejstev, mora pregledati datoteke zaključenih preiskav, ki jih izbere na podlagi meril, določenih po posvetu s predsednikom. Število nedavno pregledanih datotek je bilo 17 <sup>(2)</sup> v letu 2003 in 7 v prvi polovici leta 2004. Ti pregledi so predmet podrobnih ocenjevalnih dokumentov, ki pogosto vključujejo ustrezna priporočila ali pomembne načelne zadeve. Ti dokumenti se ne pošljejo uradu. Večja odprtost ne bi samo koristila odnosom med službami, ampak bi stranem tudi omogočila, da bi uporabile najboljše prakse, kar bi prispevalo h krepitvi preiskovalne funkcije.

## ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

73. Urad se je novembra 2003 lotil pomembne reorganizacije. V času revizije je bilo očitno, da se je v začetku leta 2004 še vedno skušal rešiti bremena preteklosti, ki ga je podedoval od svojega predhodnika, urada UCLAF, in da so novi ukrepi šele začeli učinkovati (glej odstavek 10).

### Učinkovitost in uspešnost preiskav

74. Preiskovalna politika urada je še vedno nejasna, najsi gre za vprašanje delovanja na lastno pobudo, vodenje prednostnih nalog, postopke za sodelovanje z organi držav članic ali preverjanje rokov. Podobno so smernice v zvezi z rezultati, ki jih je treba doseči, nejasne, saj so lahko disciplinski ali finančni vidiki preiskav spregledani v prid pravosodnim postopkom, katerih zaključki so pogosto neoprijemljivi in nezanesljivi (glej odstavke 19, 20 in 25).

*Ko bodo za preiskave urada podrobno opredeljena vodilna načela glede rezultatov, ki jih je treba doseči, in ne zgolj navedena področja, na katera želi usmeriti svoje dejavnosti, bo uvedba kazalnikov uspešnosti (namesto zgolj kazalnikov dejavnosti) omogočila oceno, do katere mere so odločitve urada upravičene.*

75. Sistem odločanja, ki ureja različne faze preiskav, je postal bolj pregleden (glej odstavke 16). K temu je veliko pripomogel poseg izvršilnega odbora in uvedba standardiziranih poročil (glej odstavek 41).

76. Dejstvo, da se ukrepi koordinacije in pomoči obravnavajo kot enakovredni preiskavam, otežuje obvladovanje sredstev in vodi v zamudno uporabo sistema CMS, čeprav urad pri primerih koordinacije in pomoči ni dolžen zbirati in predlagati dokazov (glej odstavek 13 in 14).

*Treba bi bilo ponovno oceniti organiziranost urada v smislu operacij koordinacije in pomoči ter preučiti možnost ustanovitve posebne enote, ki bi bila kot del delovne platforme zadolžena za te operacije.*

77. Kar zadeva predhodno delo (ocenjevanje), so analize še vedno nepopolne. Enote za podporo (sodniki, nadaljnje ukrepanje, operativna analiza) so premalo sodelovale pri opredelitvi ciljev in načrtovanju strategije, ki se sprejme za vsako posamezno preiskavo. Izvršilni odbor ni dovolj vztrajal pri tem, da je potrebna jasna formulacija ciljev in pričakovanih rezultatov preiskav (glej odstavek 20 in 22).

*Nekateri preiskovalni akti morajo biti prepričljivejšo utemeljeni, cilji, zastavljeni preiskovalcem za vsak posamezni primer, morajo biti pojasnjeni in treba je vztrajati pri izdelavi delovnih načrtov v podporo predlaganim odločitvam. V okviru izvršilnega odbora bi bilo treba predvideti manjše oddelke z uslužbenci, ki bi delali na primerih, ki imajo skupne značilnosti <sup>(3)</sup>. Takšen pristop bi zmanjšal delovno obremenitev udeležencev pri pregledovanju datotek in spodbudil racionalnejšo in temeljitejšo analizo osnutkov odločitev. Poleg tega bi dovoljeval koordinirano spremljanje portfelja tekočih primerov in uvedbo sistema za določanje prednostnih nalog. Če bi se pojavila potreba, bi se pododdelki izvršilnega odbora združili in skupaj obravnavali načelne zadeve, ki so v interesu vseh služb.*

<sup>(1)</sup> Glej tudi določbe člena 9 Uredbe (ES, Euratom) št. 2988/95, ki obvezuje države članice, da v okviru zaščite finančnih interesov Komisiji nudijo vso potrebno pomoč.

<sup>(2)</sup> Vključno s 14 notranjimi preiskavami.

<sup>(3)</sup> Na primer prihodki in odhodki deljenega upravljanja, odhodki neposrednega upravljanja, notranje preiskave itd.

78. Nadzor preiskav s strani vodstva urada je bil največkrat neprimeren (glej odstavke 28, 35 in 36). Trajanje preiskav ni bilo primerno nadzorovano (glej odstavek 24).

*Vodje enot morajo zagotoviti, da se prednostne naloge čim bolj spoštujejo, ter se zavedati dejanske delovne obremenitve preiskovalcev in jo nadzorovati. Med preiskavo mora imeti iskanje dokazov prednost pred primerjavo informacij, ki so že na voljo. S tega vidika mora urad bolje izkoristiti razpoložljiva sredstva (zaslišanja prič, obiske na kraju samem z namenom zbiranja dokumentov, operativne analize itd.).*

79. Sistema, ki bi meril dejansko delovno obremenitev preiskovalcev ali čas, ki so ga porabili za preiskave, ni (glej odstavek 26).

*Sistem za beleženje časa, povezan z delovnimi načrti, ki bi vseboval ocene, koliko časa bo potrebno za preiskave, bi pomenil eno od osnov za boljše prilagoditev delovne obremenitve razpoložljivim virom v različnih enotah Direktorata za preiskave in bi omogočili odpravo zamud.*

80. Obveznost, da je treba nadzorni odbor obvestiti o vseh preiskavah, ki trajajo več kot devet mesecev, ni imela opaznega učinka (glej odstavek 24).

*Ob upoštevanju zastaralnih rokov, določenih v nacionalni (kazenski) zakonodaji in zakonodaji Skupnosti (npr. člen 3 Uredbe (ES, Euratom) št. 2988/95), bi določitev maksimalnega trajanja preiskav verjetno povečala njihovo učinkovitost.*

81. Še vedno je težko določiti dejanske rezultate preiskav. Na področju notranjih preiskav od leta 1998 ni bilo veliko napredka, kar zadeva izvajanje sankcij. Sodne in pravne poti so se v glavnem izkazale za neučinkovite (glej odstavek 37).

82. Operacije nadaljnega ukrepanja finančne narave porabljajo veliko virov urada (glej odstavek 31 in 54). Nadaljnje ukrepanje pravosodne narave ne prispeva veliko dodatne vrednosti predloženim zaključkom (glej odstavek 43).

*Nadaljnje ukrepanje finančne narave ne bi smelo biti ena od pristojnosti urada. Odredbodajalci v Komisiji in državah članicah morajo organizirati izterjavo zneskov, ki so bili ugotovljeni pri preiskavah. Odredbodajalci in države članice morajo urad OLAF takoj obvestiti o vseh izterjanih ali odpisanih zneskih. Nadaljnje ukrepanje pravosodne narave mora biti omejeno samo na primere, pri katerih mora uradnik, ki je odobril prvotne odhodke, po kazenskih postopkih sprožiti civilne postopke za izterjavo. Za nadaljnje ukrepanje zakonodajne narave bi morali biti še naprej odgovorni operativni generalni direktorati, in sicer na podlagi povzetrov, ki jih nanje naslovi urad.*

83. Nadzor nad zakonitostjo tekočih preiskovalnih postopkov ni zagotovljen na neodvisen način <sup>(1)</sup>. Postopkovni ukrepi v zvezi s preiskavo še vedno niso povsem pravilno kodirani (glej odstavek 27).

*Kodiranje postopkov bi moralo zagotoviti, da bi se preiskovalna dejanja izvajala v skladu s predvidenimi načrti, da bi obstajala gotovost glede časovnega razporeda zaslišanj in da bi se v vsaki fazi preiskave spoštovala pravica zaslišane osebe do pravičnega zaslišanja. Poleg tega bi moralo kodiranje okrepiti načelo preiskovalne tajnosti in zagotavljati kontrolo zakonitosti pri tekočih preiskovalnih dejanjih. Takšno kodiranje mora biti pravno veljavno, objavljeno in mora zagotavljati, da so temeljna načela, ki urejajo preiskave s strani urada OLAF, zlasti načelo preglednosti in načelo kontradiktornosti, pregledno uporabljena.*

84. Na področju neposrednih odhodkov je urad OLAF odvisen od sodelovanja z nacionalnimi oddelki. Nekatere države članice so bolj pripravljene pomagati uradu OLAF kot druge, čeprav ta nima na razpolago vseh sredstev za ugotavljanje določenih dejstev (glej odstavek 15 in 37).

85. Na področjih lastnih sredstev in odhodkov v okviru deljenega upravljanja je sodelovanje z državami članicami po priložnostnih pravilih in postopkih medsebojne pomoči (Uredba (Euratom, ES) št. 2185/96) pogosto povprečno (glej odstavek 15 in 32).

*Za jasno določitev dogovorov za sodelovanje z organi držav članic bi bilo koristno predvideti sprejetje posebne uredbe Sveta o določitvi podrobnih dogovorov za to sodelovanje (glej predlagane spremembe Uredbe (ES) št. 1073/1999) ali sklenitev dogovorov z nacionalnimi preiskovalnimi službami, ki so najprimernejše za nudenje pomoči uradu <sup>(2)</sup>.*

86. Sistem vodenja primerov (CMS in evidenca), ki ga je uvedel urad, predstavlja izrazit napredek pri vodenju dokumentacije in preiskovalnih datotek (glej odstavek 17).

87. Podatkovne baze sistema CMS niso izkoriščene tako, da bi predstavljale pristen sistem vodenja preiskav in pomoči pri sprejemanju odločitev, čeprav je ta instrument potreben za vodenje in usmerjanje preiskav (glej odstavek 34 in 36).

<sup>(1)</sup> Glej člen 14 Uredbe (ES) št. 1073/1999. Člen 90a novih kadrovskih predpisov ne rešuje vprašanja neodvisnosti predpravnih pritožb v zvezi s preiskovalnimi dejanji urada.

<sup>(2)</sup> Tovrstni dogovor je bil že sklenjen z italijansko Guardia di finanza.



Podatkovne baze sistema CMS bi morale biti uporabljene za pravočasno tvorbo sistema dokumentacije v pristen sistem vodenja preiskav in pomoči pri sprejemanju odločitev. Ta sprememba bi skupaj s pojasnitvijo vloge vodstvene odgovornosti za preiskovalce povečala učinkovitost preiskav in obenem preprečevala zamude. Ti ukrepi bi morali biti dodani v priročnik urada OLAF, skupaj s podrobno določenimi odgovornostmi vodstva. Da bi bil priročnik uporabnejši, bi bilo treba združiti vsa navodila v zvezi z organizacijo, opravljanjem in nadzorom preiskav v eno knjigo. Poleg tega bi bilo treba posebej poskrbeti za usposabljanje preiskovalcev (preiskovalne tehnike, sektorska in nacionalna zakonodaja ter zakonodaja skupnosti, sposobnost pisanja poročil itd.).

88. Precejšnja sredstva so namenjena pripravi poročil, ki zaradi pomanjkanja ustreznih kazalnikov uspešnosti ne dajejo vedno dovolj jasnih informacij, da bi bilo mogoče oceniti učinkovitost urada (glej odstavke 37, 39 in 43).

Treba bi bilo zmanjšati število poročil, ki jih je treba predložiti, in večjo pozornost posvetiti njihovi informativni vrednosti. Statistični podatki bi morali biti zanesljivejši in relevantnejši, da bi bilo sčasoma možno delati primerjave. V tem pogledu bi morala uvedba kazalnikov uspešnosti, ki bi temeljila na dejanskih in ne potencialnih rezultatih, vpeljati več jasnosti.

### Poraba sredstev v podporo preiskavam

89. Reaktivna preiskovalna politika uradu ne dovoljuje, da bi imel pregled nad prihodnjo delovno obremenitvijo in da bi temu ustrezno organiziral svoje preiskovalne skupine (glej odstavka 26 in 62). Postopek razporejanja osebja med enotami v Direktoratu za preiskave ni pregleden. Upravljanje s kadri je zapleteno zaradi nestabilnosti, ki jo povzroča nesorazmerno število začasnih delovnih mest (glej odstavka 63 in 64).

Da bi rešili strukturne probleme pri upravljanju s kadri, bi bilo treba spremljati delovno obremenitev posameznih služb in uporabljati pristen glavni načrt za vodenje osebja. Poleg tega bi dobro vodenje preiskovalnih skupin prispevalo k temu, da bi bile enote po številu osebja bolj uravnotežene, to pa bi vodjem enot omogočalo boljši nadzor nad preiskavami.

90. Službe za strateško analizo še vedno nimajo večjega vpliva na Direktorat za preiskave. Prispevki analiz tveganja so še naprej omejeni (glej odstavek 46).

Nalogo služb za strateško analizo je treba ponovno opredeliti, da bodo lahko učinkovito prispevale k ugotavljanju, katere situacije vodijo v zunanje preiskave sektorjev, pri katerih je tveganje največje. V tem pogledu si morajo prizadevati za boljše predstavitve, vrsto in točnost podatkov o nepravilnostih, ki jih posredujejo države članice, ter ustvariti podatkovne baze, na podlagi katerih bi bilo mogoče ugotavljati nepravilnosti in izvajati preiskave.

91. Pravosodna podpora je koristna zaradi težav, ki jih povzročajo nekateri zakonodajni akti Skupnosti. Na tem področju je podpora preiskovalnim službam redna. Kljub temu pa se ni odveč vprašati, kaj k preiskavam urada prispeva delo, povezano s strategijo zaščite finančnih interesov (glej odstavka 53 in 55).

Ker delo, povezano s strategijo zaščite finančnih interesov, ni imelo neposrednega vpliva na opravljanje preiskav, bi bile za opravljanje tega dela primernejše druge službe Komisije.

92. Dejavnosti pomoči so koristne, kadar države članice potrebujejo konkretno podporo pri koordinaciji ali analizi na področju čezmejnih preiskav. Obrobne dejavnosti urada, zlasti tiste, ki so povezane s politiko zaščite finančnih interesov v širšem smislu, ovirajo vodstvo pri opravljanju nadzorne vloge in podpore pri preiskovalnih nalogah. Kadar te dejavnosti vključujejo prevzem odgovornosti, ki jih običajno izvajajo operativne službe Komisije (na primer vodenje programa), aktiviranje virov urada ni najboljša rešitev (glej odstavka 55 in 59).

Za vodenje programa bi morale biti odgovorne operativne službe Komisije, ki so za te naloge opremljene bolje kot urad.

### Odnosi med uradom OLAF in nadzornim odborom

93. Vodenje organa, kot je urad OLAF, mora potekati v skladu s smernicami, ki vsebujejo jasno določene odgovornosti in jasen dogovor o nadzoru. Vendar so pristojnosti nadzornega odbora postale nejasne. Poleg tega nadzorni odbor direktorju urada ne daje vse potrebne podpore (glej odstavek 70).

Vlogo nadzornega odbora bi bilo treba ponovno preučiti, da bi se izognili vsem tveganjem za vmešavanja pri tekočih preiskavah.

**Preusmerjanje urada na njegovo preiskovalno funkcijo**

94. Dejstvo, da je urad OLAF vezan na Komisijo, ni ogrozilo neodvisnosti njegove preiskovalne funkcije, četudi so bile ugotovljene težave pri komunikaciji. Zato ni razloga, da bi bil njegov status vprašljiv. Po drugi strani pa bi bilo treba večjo pozornost posvetiti preiskovalni funkciji, da bi bila zagotovljena kakovost rezultatov in da bi se izognili podvajanju dela drugih služb Komisije. Izkušnje prvih petih let obstoja urada tako kažejo, da je potreben večji premislek, da bi zagotovili učinkovitost preiskav pri doseganju konkretnih rezultatov, tako pri izterjavi napačno

dodeljenih zneskov kot pri učinkoviti uporabi disciplinskih ali kazenskih ukrepov.

*Iz zgoraj naštetega je razvidno, da bi preusmeritev dejavnosti urada na njegovo preiskovalno funkcijo, kot je novembra 2003 izjavil predsednik Komisije, okrepila učinkovitost preiskav, odgovornost za preventivna in zakonodajna dejanja pa bi prevzele druge organizacije. Preusmeritev bi moralo spremljati preoblikovanje vodstva urada, pri katerem so potrebne spremembe uredb <sup>(1)</sup>.*

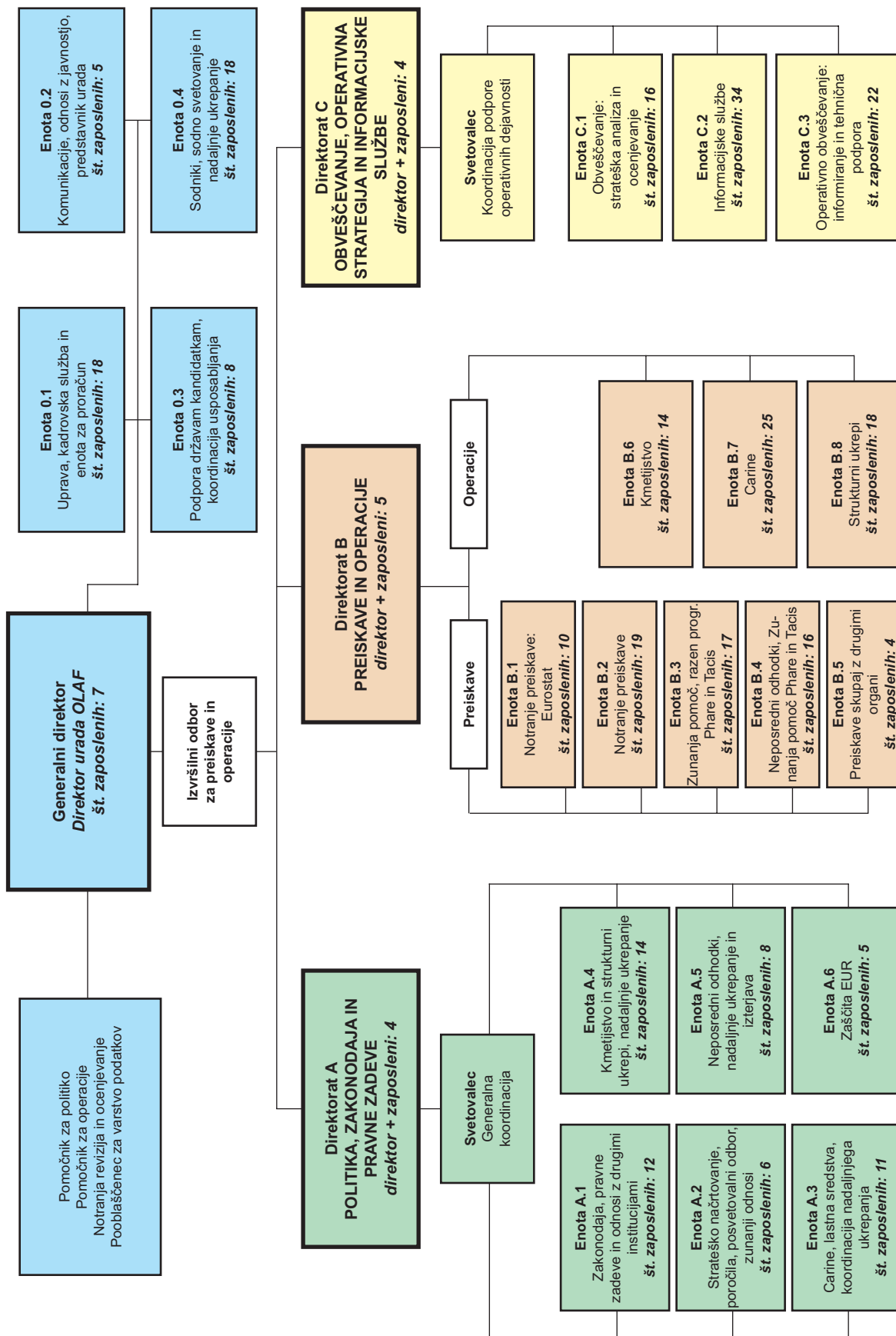
To poročilo je sprejelo Računsko sodišče v Luxembourgju na svojem zasedanju 9. junija 2005.

Za Računsko sodišče  
Hubert WEBER  
Predsednik

<sup>(1)</sup> Uredba (ES) št. 1073/1999 o preiskavah s strani urada; Sklep 1999/352/ES, ESPJ, Euratom o ustanovitvi urada; Sklep Komisije 1999/396/ES, ESPJ, Euratom (UL L 149, 16.6.1999, str. 57) o pogojih za izvajanje notranjih preiskav.

PRILOGA I

ORGANIGRAM URADA OLAF

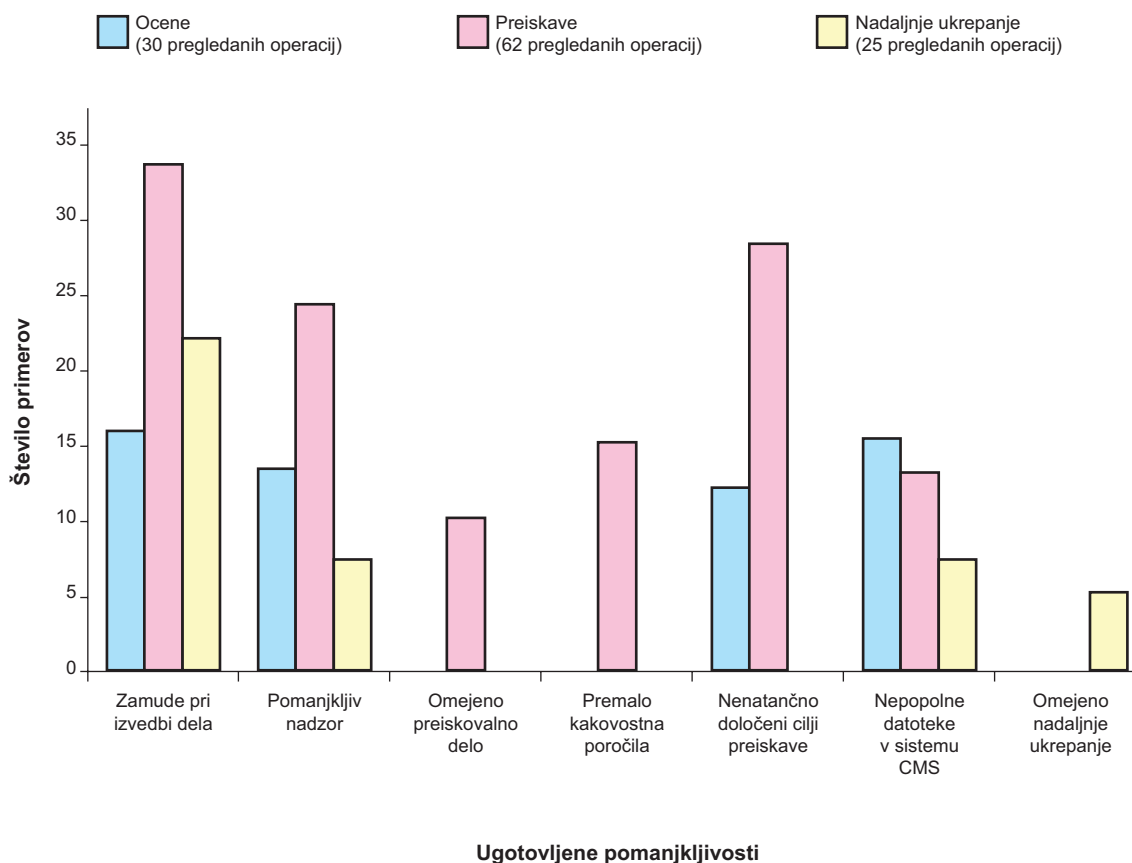


## PRILOGA II

## GLAVNE POMANJKLJIVOSTI, UGOTOVLJENE PRI PREGLEDU VZORCA PREISKAV

<b>Ocene (30 pregledanih operacij)</b>	
Zamude pri izvedbi dela	16 primerov
Pomanjkljiv nadzor	13 primerov
Nenatančno določeni cilji preiskave	12 primerov
Nepopolne datoteke v sistemu CMS	15 primerov
<b>Preiskave (62 pregledanih operacij)</b>	
Zamude pri izvedbi dela	34 primerov
Pomanjkljiv nadzor	24 primerov
Omejeno preiskovalno delo	10 primerov
Premalo kakovostna poročila	15 primerov
Nenatančno določeni cilji preiskave	28 primerov
Nepopolne datoteke v sistemu CMS	13 primerov
<b>Nadaljnje ukrepanje (25 pregledanih operacij)</b>	
Zamude pri izvedbi dela	22 primerov
Omejena koristnost nadaljnjega ukrepanja	8 primerov
Pomanjkljiv nadzor	7 primerov
Nepopolne datoteke v sistemu CMS	6 primerov
Omejeno nadaljnje ukrepanje	5 primerov

## GLAVNE UGOTOVLJENE POMANJKLJIVOSTI



**ODGOVORI KOMISIJE**

V Prilogi k svojim odgovorom Komisija posreduje odgovore nadzornega odbora urada OLAF na točke 66 do 72 in 93. Komisija in OLAF opozarjata, da se z nekaterimi mnenji, ki jih je izrazil odbor, ne strinjata.

**POVZETEK**

III. OLAF je zaradi selekcije informacij <sup>(1)</sup> trenutno sposoben obravnavati vsako resno ovadbo, ki jo prejme. V prihodnosti želi OLAF povečati učinkovitost preiskav in nadaljnje ukrepanje po njih z razvojem okrepljene strateške analize ter se prilagoditi novim prednostnim nalogam.

IV. Preiskave ter ukrepi pomoči in koordinacije imajo isti cilj: zaščita finančnih interesov. Njihovo razlikovanje je jasno, temelji na Uredbi (ES) št. 1073/1999. Izraža se v vlogi, ki jo mora imeti OLAF (glede na svoje zmožnosti, pristojnosti in status neodvisnosti). V okviru morebitne reforme sestave urada OLAF na podlagi sklepov institucij <sup>(2)</sup> bi bilo mogoče predvideti izboljšanje razlikovanja med temi različnimi kategorijami na ravni organizacije.

V. Ugotovitve o vodstvu se nanašajo na vzorec primerov, ki jih je preučilo Sodišče. Njihovo vodenje še ne odseva napredka, doseženega od leta 2003. Zato bi bilo treba opazko Sodišča o nezadostnem nadzoru osvetliti še z druge strani (od julija 2000 do junija 2003 je bilo zaključenih 957 primerov, podedovanih od enote UCLAF, v zadnjih treh letih pa se je povprečno trajanje preiskav skrajšalo s 33 na 22 mesecev v letu 2004). Poleg tega predlog Komisije uvaja skrajne roke za preiskave. (Glej predlog za spremembo uredb (ES) št. 1073 in (Euratom) št. 1074/99 <sup>(3)</sup>.)

VI. Po prvi fazi, uresničeni s pomočjo sodne pisarne, OLAF odslej zagotavlja nadzor kakovosti in zakonitosti s pristojnimi vodji, svojim izvršilnim odborom ter svojimi enotami sodnikov in enotami za nadaljnje ukrepanje. Poleg tega OLAF odslej namenja večjo pozornost načrtovanju preiskovalnih dejavnosti z delovnimi načrti.

Sodelovanje z državami članicami zahteva na obeh straneh stalna in vztrajna prizadevanja. OLAF je to vprašanje opredelil kot prednostno nalogo za izboljšanje. Za to sodelovanje mora skrbeti tudi Komisija in je bilo v Priporočilu Komisije št. 14 ocenjevalnega poročila o dejavnostih urada OLAF <sup>(4)</sup> opisano kot podlaga za multidisciplinarne storitve.

VII. Učinkovitost urada OLAF je na podlagi konkretnih ukrepov, ki so sledili preiskavam, kot so pregoni ali izterjave, mogoče oceniti samo deloma. Dejansko so namreč nacionalni organi in v nekaterih primerih institucije Skupnosti tisti, ki morajo odločiti o nadaljnjih ukrepih, ki niso v rokah urada OLAF.

Ker je opredelitev in uporaba kazalnikov uspešnosti zapletena, se je OLAF lotil razmisleka o tem, pri čemer se opira na izkušnje nacionalnih preiskovalnih služb. OLAF raziskuje možnost, da bi organe držav članic zaprosil za povratne informacije o koristi svojih poročil.

<sup>(1)</sup> Ta temelji na merilih, ki izražajo prednostne naloge, določene v Programu dejavnosti urada OLAF.

<sup>(2)</sup> Predlog za spremembo Uredbe (ES) št. 1073/1999, COM(2004) 103 konč., 10. februarja 2004.

<sup>(3)</sup> Člen 6(7) o trajanju preiskav v predlogu za spremembo Uredbe (ES) št. 1073/1999, COM(2004) 103 konč., 10. februarja 2004.

<sup>(4)</sup> Ocenjevalno poročilo o dejavnostih urada OLAF, COM(2003) 154 konč.

VIII. Obstoj velikega števila začasnih uslužbencev v načrtu delovnih mest urada OLAF je le-temu ob vzpostavitvi njegovih struktur omogočil, da je precej hitro pridobil izkušene preiskovalce. Ker se OLAF zaveda tveganja, ki ga je ugotovilo Sodišče, namerava s soglasjem proračunskih organov postopoma preoblikovati večji odstotek teh začasnih delovnih mest v redne zaposlitve, kar bi moralo zagotoviti ohranitev pridobljenega znanja. Poleg tega bo OLAF odslej namenjal posebno pozornost usposabljanju svojega osebja, zlasti preiskovalcev in novih uslužbencev.

IX. Trenutni pravni okvir urada OLAF že vsebuje bistvene določbe za zaščito človekovih pravic. Predlog za spremembo Uredbe (ES) št. 1073/1999 <sup>(1)</sup> predvideva kodifikacijo pravic zadevnih oseb do obrambe. Za notranji nadzor kakovosti in zakonitosti so trenutno odgovorni pristojni vodje in izvršilni odbor, vendar pa se bo še razmislilo o notranjem nadzoru.

Poleg tega nova različica priročnika urada OLAF vključuje korpus upravnih predpisov (ki bi se v prihodnosti lahko razvil ločeno od sedanjega priročnika), ki naj bi dodatno zagotovili zakonitost preiskav v praksi in vzpostavili večjo preglednost postopkov urada OLAF.

X. Komisija se strinja z analizo Sodišča glede potrebe po ponovni preučitvi upravljanja urada OLAF in je v okviru svojega predloga za spremembo Uredbe (ES) št. 1073/1999 predložila mogoče rešitve.

XI. Dejavnost urada OLAF je v celoti osredotočena na zaščito finančnih interesov. Glede na ta cilj je prednostna naloga za mobilizacijo sredstev operativni del. Poleg tega Sodišče v točki III ugotavlja, da se je OLAF trenutno s sredstvi, s katerimi razpolaga, sposoben spopasti z izzivi, ki jih pomeni njegova operativna dejavnost.

Komisija pozdravlja pripombe Sodišča, čeprav to ne vpliva na kakršno koli prihodnjo ponovno oceno, ki bi jo Komisija lahko opravila o delitvi odgovornosti med svojimi službami, zlasti v okviru ocene nalog/pristojnosti urada OLAF.

## UVOD

4. OLAF je upošteval potrebo po sodelovanju z različnimi organi držav članic za uspešno uresničevanje svoje naloge, zlasti tako, da je ustrezno mesto dodelil ukrepom koordinacije in pomoči ter začel zaposlovati uslužbence specializiranih nacionalnih uprav.

7. OLAF bi se želel sklicevati na dopolnilno oceno dejavnosti urada OLAF (2004) <sup>(2)</sup>, po kateri je okoli 60 % sredstev namenjenih za operativne naloge. To se razlaga z dejstvom, da je pomemben del sredstev, namenjenih enotam, ki ne pripadajo Direktoratu za preiskave in operacije (B), tesno povezan s preiskovalno dejavnostjo.

8. Komisija priznava, da je trenutno težko oceniti učinkovitost delovanja urada OLAF. Najprej OLAF ni imel potrebnih sredstev za to oceno, vendar je vzpostavitev sistema vodenja primerov omogočila, da se odslej vodi pregled nad delovanjem urada OLAF. To je omogočilo prvi opis rezultatov v finančnem smislu

in v smislu sodelovanja s pravosodnimi organi (glej dopolnilno ocenjevalno poročilo o dejavnostih urada OLAF <sup>(3)</sup>). Vendar pa se zaradi rokov nacionalnih postopkov ni mogoče hitro seznaniti s konkretnimi nadaljnjimi ukrepanji, ki sledijo preiskavam urada OLAF. Zato se je OLAF lotil razmisleka o najustreznejših kazalnikih uspešnosti ob upoštevanju izkušenj nacionalnih služb, kar bo omogočilo izboljšati ocenjevanje njegovega delovanja. Vseeno pa je težko meriti preventivne in odvrtaajoče vidike, ki so pomembni rezultati delovanja urada OLAF.

10. Komisija je že poudarila pomen vpliva potrebe po odpravi primerov iz preteklosti in zaostankov, do katerih je prišlo pri vzpostavitvi urada OLAF zaradi različnih razlogov (glej Letno poročilo Sodišča iz leta 2000 – točka 7.41), zato ni presenetljivo, da so bile posledice leta 2004 še vedno opazne (glej točko 73). Pomankljivosti, povzete v Prilogi II, je torej treba relativizirati, saj se te večinoma nanašajo na primere, odprte pred reorganizacijo urada OLAF novembra 2003.

OLAF je upošteval predhodne ugotovitve Sodišča in uvedba sistema vodenja primerov (Case Management System – CMS) je primer napredka, ki ga je OLAF dosegel na podlagi priporočil posebnega poročila Sodišča št. 8/98.

<sup>(1)</sup> COM(2004) 103 konč., 10. februarja 2004.

<sup>(2)</sup> Dopolnilna ocena dejavnosti urada OLAF, SEC(2004) 1370, 26. oktobra 2004.

<sup>(3)</sup> Dopolnilna ocena dejavnosti urada OLAF, točka 1.3.2, SEC(2004) 1370, 26. oktobra 2004.

## PREISKAVE S STRANI URADA OLAF

13. Razlika med preiskavami in operacijami se izraža v vlogi, ki jo mora imeti OLAF (glede na svoje zmožnosti/pristojnosti). Pravni okvir, v katerega spada delovanje urada OLAF, pojasnjuje, da je neposredno posredovanje z dejansko preiskavo urada OLAF redkejše na carinskem in trgovinskem področju (glej odgovore na točke IV, 4 in 12).

14. Ukrepi koordinacije in pomoči se izvajajo v skladu s ciljem, ki ga določi zakonodajalec za zagotovitev učinkovite zaščite finančnih interesov. Cilj urada OLAF je določiti ustrezen postopek glede na posebnosti vsakega primera. Vse vrste posredovanja se obravnavajo enakovredno, zato ne more biti govora o mobilizaciji sredstev v škodo preiskav. Poleg tega so ti ukrepi pogosto zapleteni in vključujejo več držav članic, zato je nujno, da so podvrženi strogim postopkom. Uporaba istih notranjih postopkov poročanja za vse operativne dejavnosti urada OLAF zagotavlja tudi večjo preglednost (glej odgovor na točko 76). Vseeno pa bi bilo mogoče predvideti poenostavljen postopek za primere medsebojne pomoči.

15. Za sodelovanje nacionalnih služb je potrebno medsebojno zaupanje, ki se oblikuje in utrjuje zaradi podpore (koordinacija in pomoč), ki jo lahko OLAF zagotavlja državam članicam. OLAF izvaja politiko izboljšanja operativnih stikov, ki jo je vključil v svoje prednostne naloge za leto 2005.

16. (a) Pri oceni informacij se OLAF prepriča, da se/so sumi, ki izhajajo iz njih: (i) nanašajo na kazniva dejanja, ki spadajo v pristojnost urada OLAF; (ii) dovolj resni <sup>(1)</sup>; (iii) nanašajo na dejstva, katerih narava ustreza predhodno določenim prednostnim merilom <sup>(2)</sup>. Določitev prednostnih nalog za preiskovalno funkcijo je rezultat poglobljenega razmisleka, ki ga opravi OLAF, in dialoga z nadzornim odborom.

(c) Odločitev urada OLAF, da primer zaključi brez nadaljnega ukrepanja, je sama po sebi pomembna za zainteresirane osebe in za zadevno institucijo, saj omogoča odpravo prvotnih trditvev.

17. OLAF je v začetku leta 2003 uvedel vrsto pomembnih sprememb v sistem CMS, kar je bistveno izboljšalo njegovo delovanje in zanesljivost informacij. Predhodna ocena finančnega vpliva je težka, zato namerava OLAF oblikovati strokovno delovno skupino za spremembo smernic za oceno „škoda za finančni

interes Evropske unije“ na začetku preiskave. Zneski, prikazani v sistemu CMS, pomenijo najboljšo oceno ob koncu preiskave; ustrezni odredbodajalci pa so tisti, ki morajo določiti natančen znesek in izdati obvestilo o izterjavi.

19. Delež informacij, ki jih OLAF zaključi brez nadaljnega ukrepanja, se je od leta 2002 močno povečal zaradi uvedbe sistema prednostnih nalog, ki se uporablja od prejema ovadbe (glej odgovora na točki 16(a) in III).

Resničen izziv je OLAF oskrbeti s kakovostnimi začetnimi informacijami (ki se nanašajo na resna dejanja, ki bi lahko dala povod za preiskave, ki dajejo rezultate).

OLAF načrtuje razvoj bolj proaktivnih preiskav in operacij na podlagi zbranih informacij v skladu z novo Uredbo (ES) št. 1073/1999 (glej odgovor na točko 74).

20. Novi priročnik urada OLAF, sprejet 25. februarja 2005, je upošteval nemožnost uspešne izvedbe ocene v 15 dneh na nekaterih področjih, ki zahtevajo sodelovanje z državami članicami. Zato je odslej predvideni rok za oceno dva meseca <sup>(3)</sup> z možnostjo podaljšanja, za kar je potrebno soglasje vodij enot.

(b) Pomen ugotovitev Sodišča o nadzoru je treba podrobneje osvetliti še z druge strani z upoštevanjem razmer, v katerih je moralo delati vodstvo urada OLAF. OLAF je namreč lahko začel usposabljanje vodstvo, šele ko je odstranil breme iz preteklosti.

(c) Prav tako je treba, kar zadeva navedene zamude, spomniti, da so bila precejšnja sredstva porabljena za odpravo bremena iz preteklosti (od julija 2000 do junija 2003 je bilo zaključenih 957 „primerov enote UCLAF“).

21. Po oceni primerov OLAF odslej upošteva njihov finančni vidik, ki je del prednostnih meril, navedenih v odgovoru na točko 16(a). OLAF si prizadeva doseči popolnoma komplementarne cilje, tako da je sprejel pristop, ki je hkrati finančen (usmerjen v izterjavo) in represiven (upravne, disciplinarne ali kazenske sankcije). Poleg tega na podlagi mehanizma sodelovanja, vzpostavljenega med Komisijo in uradom OLAF leta 2003, OLAF zagotavlja informacije, potrebne za izvajanje varnostnih ukrepov <sup>(4)</sup> med preiskavami, da bi zaščitil finančne interese Unije.

22. Cilj podaljšanja roka za oceno, kot je predviden v novi različici priročnika (glej odgovor na točko 20), je omogočiti boljše načrtovanje dela.

<sup>(1)</sup> Glej točko 164 Zadeve C-15/00.

<sup>(2)</sup> Glej točko 3.2 priročnika urada OLAF.

<sup>(3)</sup> Glej točko 3.3.3 priročnika urada OLAF (25.2.2005).

<sup>(4)</sup> Sistem zgodnjega opozarjanja (Early Warning System – EWS) (SEC(2005) 310).

Od leta 2005 je posvetovanje s sodniki in enotami za nadaljnje ukrepanje ter tudi vse večje število prošelj za pomoč, namenjenih enotam za analizo in obveščanje (Intelligence), postalo pravilo od te faze ocenjevanja dalje.

23. Kot je navedeno v dopolnilni oceni <sup>(1)</sup>, se je od leta 2002 povprečno trajanje preiskav urada OLAF skrajšalo s 33 na 22 mesecev leta 2004 (glej odgovor na točko 78).

24. Komisija v predlogu za spremembo uredb (ES) št. 1073/1999 in (ES) št. 1074/1999 (člen 6(7)) predlaga okrepitev vodenja preiskav z uvedbo najdaljših mogočih rokov za izvedbo preiskav. Poleg tega OLAF v svojem načrtu dejavnosti za leto 2005 predvideva uvedbo spremljanja delovnega časa svojih preiskovalcev, kar bo omogočilo boljše obvladovanje rokov preiskav (glej odgovora na točki 26 in 80).

25. To spremljanje delovnega časa bo omogočilo tudi prispevanje k boljšemu upoštevanju stopenj nujnosti preiskav.

26. Za uvedbo sistema spremljanja delovnega časa, prilagojenega preiskovalni službi, OLAF preučuje izkušnje drugih nacionalnih služb na tem področju. Hkrati je beleženje delovnega časa v enotah za nadaljnje ukrepanje v preizkusnem obdobju. Vseeno pa je treba omeniti, da sistem CMS omogoča seznanjenost s številom primerov na preiskovalca.

27. Predlog za spremembo Uredbe (ES) št. 1073/1999 predvideva kodifikacijo pravic do obrambe zadevnih oseb. Poleg tega novi priročnik urada OLAF v korpus upravnih pravil vključuje veljavna notranja pravila in pojasnjuje načine izvajanja svojih zmognosti/pristojnosti ob spoštovanju temeljnih pravic med preiskavami. V ta namen je OLAF januarja 2005 naročil primerjalno raziskavo v osmih državah, da bi določil ustrezno raven jamstev, ki jih je treba uporabiti za preiskave.

28. Kar zadeva pristojnosti urada OLAF, je pomembno določiti razliko med tistimi, ki se nanašajo na notranje preiskave, in tistimi, ki se nanašajo na zunanje preiskave. V primerih, ki se nanašajo na kmetijstvo in carine, Uredba (ES) št. 2185/96 ne daje izvršilne pristojnosti za pogovore z gospodarskimi subjekti, pri katerih se vodi zapisnik. Zato se namerava OLAF opreti na države članice in druge službe, ki imajo ustrezna sredstva.

In za konec, zelo pomembno je posredovanje urada OLAF pri sestavi dosjejev, preden se ti pošljejo nacionalnim pravosodnim organom, da bi jih zadevni organi obravnavali na najboljši mogoči način.

<sup>(1)</sup> Dopolnilno ocenjevalno poročilo o dejavnostih urada OLAF, SEC(2004) 1370 z dne 26.10.2004.

29. Za leto 2005 je OLAF predvidel posebno usposabljanje, namenjeno preiskovalcem za izboljšanje kakovosti poročil o preiskavah. Nova oblika končnega poročila, predvidena v priročniku, ki je bil sprejet februarja 2005, predvideva količinsko opredelitev finančnega vpliva (kljub težavam v zvezi z natančno oceno, navedenim v odgovoru na točko 17) in kakovostno opredelitev nepravilnega vedenja na kazenski, upravni ali disciplinarni ravni.

31. Kar zadeva nadaljnje ukrepanje finančne narave, Komisija meni, da je delitev odgovornosti med uradom OLAF in zadevnimi drugimi službami Komisije (odredbodajalci, Generalni direktorat za proračun in pravna služba) jasna in da ni prekrivanja (glej zadevna pravila <sup>(2)</sup>). To ne vpliva na kakršno koli prihodnjo ponovno oceno, ki bi jo Komisija lahko opravila o delitvi odgovornosti med svojimi službami, zlasti v okviru ocene nalog/pristojnosti urada OLAF.

Kar zadeva kmetijsko porabo, že obstaja mehanizem, v skladu s katerim nadaljnje ukrepanje, ki vključuje izterjavo sredstev, za katere je bilo ugotovljeno, da so bila izplačana nezakonito, izvaja Generalni direktorat za kmetijstvo prek postopka potrditve obračunov.

Enotam urada OLAF za nadaljnje ukrepanje so bile dodeljene druge posebne naloge za boj proti goljufijam (te so povezane s carinskim informacijskim sistemom, medsebojno upravno pomočjo, protokoli s tretjimi državami; delovno skupino za izterjavo v kmetijskem sektorju; zaključkom programov v sektorju strukturnih ukrepov, ki so povezani z nekaterimi operativnimi primeri urada OLAF; iskanji dolžnikov v imenu odredbodajalcev).

32. Kar zadeva medsebojno pomoč, OLAF trenutno razvija modul elektronskih sporočil, ki naj bi močno izboljšal obdelavo in nadaljnje ukrepanje.

33. OLAF je nadzor kakovosti vključil v svoje prednostne naloge za leto 2005 in zato uvedel ukrepe usposabljanja. (Glej odgovor na točko 29.) Izvršilni odbor se vse bolj usmerja v izvajanje tega nadzora in v prihodnosti bo enota za notranjo revizijo močnejše vključena v nadzor njegove uporabe (glej odgovor na točko 39).

34. Pravni vidiki preiskav so v priročniku namerno poudarjeni, saj bi neizpolnjevanje pravnih obveznosti urada OLAF spodkopalo kakršen koli poznejši rezultat.

<sup>(2)</sup> Za sektor neposrednih izdatkov, glej: dokumenta COM(2002) 671 konč., SEC(2000) 2204/3 in notranja pravila Komisije o izterjavi, povezani z neposrednimi izdatki C-2002-5048/4. – Glej točko 54 tega poročila v zvezi s kmetijskim sektorjem, strukturnimi ukrepi in carinami.



Priročnik urada OLAF se stalno posodablja in izboljšuje. Novi priročnik urada OLAF (25. februar 2005) dodatno pojasnjuje večino ugotovitev, ki jih je navedlo Sodišče, vključno o vlogi odbora. Trenutno se pripravlja novi priročnik sistema CMS, ki naj bi zagotovil poglobljen opis funkcionalnosti sistema CMS, ločeno od priročnika urada OLAF. Na enak način bo OLAF razmislil tudi o vključitvi vsega gradiva, povezanega z izvajanjem preiskav, v poseben priročnik.

35. Pristojni vodje vedno nadzorujejo vodenje primerov. Leta 2004 ta nadzor še ni bil dokumentiran standardizirano, vendar pa so bili uvedeni načini, zlasti na ravni sistema vodenja primerov (Case Management System – CMS), da bi ga poenotili in olajšali prek pregledne tabele.

36. OLAF priznava, da je bil CMS v preteklosti osredotočen na pravilno dokumentiranje in evidentiranje informacij. To je bila prva prednostna naloga urada OLAF zaradi pomanjkljivosti, ki jih je v zvezi s tem ugotovilo Sodišče (glej poročilo št. 8/98). V tem času je bil dosežen precejšen napredek. Opis sistema CMS v novem priročniku urada OLAF kaže, da so bile mnoge skrbi Sodišča že obravnavane. Področni vodje prejemajo mesečna poročila, ki navajajo primere, ki bi morda potrebovali njihovo posredovanje. Razviti so bili tudi novi moduli, ki omogočajo obvladovanje zahtev za obveščevalno podporo. Vzpostavljen je bil sistem za komunikacije AM, trenutno pa se preizkuša podoben modul za vse zahteve za pravne in sodne nasvete. Sistem CMS se torej razvija iz preprostega sistema za upravljanje datotek (kot ga je opisalo sodišče) v pristen sistem za vodenje primerov.

37. Pri oceni dejavnosti urada OLAF je treba upoštevati odločitev, da preiskava utemeljuje nadaljnje ukrepanje s strani ustreznih organov, če OLAF meni, da je prišlo do goljufije/nepравilnosti. Vendar pa je uspeh nadaljnjega ukrepanja odvisen od več spremenljivih dejavnikov, ki jih OLAF ne more nadzorovati. Vseeno pa je OLAF že vzpostavil redne in tesne stike z belgijskimi in luksemburškimi pravosodnimi organi, pri čemer v celoti upošteva njihovo neodvisnost odločanja. Pri belgijskih organih so bile izvedene dodatne pobude (imenovanje belgijskega zveznega tožilca kot kontaktne osebe za primere urada OLAF in sprejetje okrožnice 22. maja 2003 pri belgijskem kolegiju generalnih tožilcev), leta 2005 pa je bilo organizirano usposabljanje za tožilce, ki se specializirajo za gospodarski kriminal in sodelujejo z uradom OLAF.

Kar zadeva pregone in kazni, imajo institucije na voljo široko izbiro odločitev na podlagi nove Priloge IX kadrovske predpisev.

Politiko „nične tolerance“ je treba uporabljati ob upoštevanju načela sorazmernosti in pravic do obrambe, pri čemer vsak položaj zahteva odziv pristojnega organa za imenovanja in tudi ustrezno kazen glede na posebnosti vsakega primera.

39. Enota za notranjo revizijo urada OLAF bo v prihodnosti opravljala revizijo izvajanja postopkov in nadzorov za preiskave ter izvajala kakovosten pregled primerov (postopkovni vidiki) na podlagi vzorcev.

41. Da bi izvršilnemu odboru omogočili, da bi lahko bolje nadzoroval kakovost poročil in vnesel v odločanje o operativnih dejavnostih večjo preglednost, je bil januarja 2005 že vzpostavljen elektronski modul sistema CMS. Vendar pa OLAF ne izključuje možnosti spremembe organizacije izvršilnega odbora, da bi tako zagotovil večjo učinkovitost postopka posvetovanja (glej odgovora na točki 77 in 58).

42. Komisija meni, da je treba upoštevati različne cilje poročil o dejavnostih urada OLAF, ki jih opredeljujejo njihove zadevne pravne podlage. Vseeno pa bi se bilo mogoče lotiti racionalizacije, pri čemer je bil prvi korak že narejen s predlagano uskladitvijo datumov in obdobjem nekaterih od teh poročil. Komisija in OLAF sta pripravljena nadaljevati dialog o teh vprašanjih z zadevnimi institucijami.

43. Za izboljšanje teh poročil o dejavnostih se je OLAF lotil poglobljenega razmisleka o ustreznih kazalnikih uspešnosti ob upoštevanju izkušenj nacionalnih preiskovalnih služb. Za notranje preiskave, na primer, bi lahko kazalnik uspeha temeljil na ukrepih, ki jih sprejmejo institucije na podlagi posredovanj urada OLAF (varnostni ukrepi ali ukrepi, ki omogočajo boljši nadzor). To bi dopolnilo podatke, ki izhajajo iz števila disciplinskih ukrepov in njihovih rezultatov.

Da bi imeli boljši pregled nad nadaljnjim ukrepanjem pravosodne narave na podlagi priporočil urada OLAF se ustrezne informacije o nadaljnjem ukrepanju pravosodne in disciplinske narave ter njegovih rezultatih od leta 2004 dalje usklajeno vnašajo v sistem CMS ob koncu postopka nadaljnjega ukrepanja. (Glej tudi odgovor na točko 37 v zvezi z odsotnostjo nadzora urada OLAF pri nacionalnih postopkih ali disciplinskih postopkih.)

Dopolnilna ocena dejavnosti urada OLAF daje prve podatke o rezultatih urada OLAF v smislu operativne dejavnosti, finančnih učinkov in sodelovanja s pravosodnimi organi <sup>(1)</sup> (glej odgovor na točko 8).

<sup>(1)</sup> Glej točko 1.3 tega dopolnilnega ocenjevalnega poročila o dejavnostih urada OLAF, SEC(2004) 1370, 26. oktobra 2004.

**PRISPEVEK ODDELKOV URADA OLAF K NJEGOVI PREISKOVALNI FUNKCIJI**

46. Glavni namen enote za strateško analizo je povečati raven razumevanja pojava goljufije, zlasti z analizo tveganja. To izboljšuje prispevek urada OLAF k oblikovanju politike in zakonodajnemu procesu. Določena stopnja opredelitev mogočih novih preiskav je stranski produkt tega procesa. Predlog za spremembo uredb (ES) št. 1073/1999 in (ES) št. 1074/1999 bi razjasnil področja delovanja urada OLAF, na katerih naj se da prednost preiskavam, ki temeljijo na taki analizi. (Glej odgovor na točko 90.)

47. Kot rezultat izboljšanja kakovosti komunikacijskega sistema se podatki, povezani z nepravilnostmi, ki jih sporočajo države članice, od leta 2004 uporabljajo za analize tveganja. Poudariti je treba, da kadar države članice ugotovijo možnost goljufije (v nasprotju z večino nepravilnosti, ki vključujejo bolj napake kot goljufije), morajo njihove nacionalne službe ustrezno ukrepati.

50. (a) OLAF uporablja sistem AFIS kot varno sredstvo komunikacije s svojimi zunanji partnerji (carinami ali drugimi organi pregona) v okviru usklajevanja preiskovalnih nalog v tretjih državah, kot je predvideno v Uredbi (ES) št. 515/97.

(b) OLAF tudi meni, da je njegova vključenost v vodenje programov, namenjenih krepitvi infrastrukture carinskih služb v državah članicah, nujna, saj to vodenje zahteva posebno tehnično znanje in varno okolje, ki sta mu na voljo.

54. Kar zadeva izterjavo in nadaljnje ukrepanje v zvezi z nepravilnostmi, Komisija meni, da je delitev odgovornosti med generalnimi direktorati in uradom OLAF dovolj jasna.

To ne vpliva na kakršno koli prihodnjo ponovno oceno, ki bi jo Komisija lahko opravila o delitvi odgovornosti med svojimi službami, zlasti v okviru ocene nalog/pristojnosti urada OLAF.

V kmetijskem sektorju (v zvezi s SKP) so odgovornosti med uradom OLAF in Generalnim direktoratom za kmetijstvo opredeljene v skladu s Prilogo 2 Sporočila Komisije SEC(1995) 249 z dne 10. februarja 1995 (glej tudi odgovor Komisije na Posebno poročilo Računskega sodišča št. 3/2004). OLAF je trenutno odgovoren za izterjavo, povezano z vsemi nepravilnostmi v kmetijstvu, ki jih sporočijo države članice v skladu z Uredbo (EGS) št. 595/91. Vsako odločitev o odpisu neizterljivih zneskov mora sprejeti Komisija v okviru postopka potrditve obračunov EKUJS-a, ki ga opravi Generalni direktorat za kmetijstvo in pri katerem OLAF pomaga na vsaki stopnji.

Kar zadeva sektorja strukturnih ukrepov in carin, so zadevne pristojnosti med službami prav tako jasno opredeljene. Pri sektorju strukturnih ukrepov je OLAF odgovoren tudi za obvladovanje vseh nepravilnosti, ki jih sporočijo države članice v skladu z uredbama (ES) št. 1681/94 in (ES) št. 1831/94, pri čemer sodeluje s pristojnimi generalnimi direktorati (kmetijstvo in razvoj podeželja, regionalna politika, zaposlovanje, socialne zadeve in enake možnosti ter ribištvo in pomorske zadeve). V carinskem sektorju so bile odgovornosti enote UCLAF/urada OLAF in Generalnega direktorata za davke in carinsko unijo jasno opredeljene s sklepmo Komisije iz leta 1995 in 1999.

Funkcije, ki jih zagotavljajo enote za nadaljnje ukrepanje, preiskovalcem omogočajo, da se v celoti posvetijo svojemu delu, ne da bi se morali ukvarjati tudi z upravnimi zadevami, potrebnimi za nadaljnje ukrepanje (finančno, upravno in zakonodajno). (Glej odgovor na točko 82.)

55. Komisija je uradu OLAF zaupala oblikovanje svoje politike v zvezi z bojem proti goljufijam. Preiskovalna funkcija, ki je njegova glavna naloga, konkretno prispeva k pripravi strategije za boj proti goljufijam. Koristno je vzdrževati povezavo na terenu z organi, odgovornimi za boj proti različnim oblikam kriminala, saj se dobro poznavanje nacionalnih praks prenaša v prakso urada OLAF. Vzajemno obogatitev sklopov zasnovane/preiskave ponašarjata dva primera: 1. zasnova Uredbe (ES) št. 2185/96 o „nadzoru na kraju samem“, ki ji je sledil razvoj prakse; 2. razmislek o evropskem tožilcu na podlagi trenutne prakse urada OLAF in potrebe po upoštevanju načel kazenske preiskave (npr. zaščita pravic do obrambe) (glej odgovor na točko 91).

58. Enota sodnikov je odslej na samem začetku vključena v postopek ocene primerov vseh sektorjev, kadar obstaja verjetnost, da bodo ti privedli do kazenskega postopka (glej odgovor na točko 77).

59. OLAF pomaga Generalnemu direktoratu za širitev, upravljavcu programa PHARE, z oblikovanjem struktur za boj proti goljufijam in z razvojem programov usposabljanja.

Izkušnje urada OLAF so koristne pri pomoči državam kandidatkam, da učinkovito prevzamejo pravni red na področju zaščite finančnih interesov Skupnosti, ki izhaja iz člena 280 Pogodbe ES. Programa Hercules in Pericles, ki sta bila zaupana uradu OLAF, imata nizek proračun in zaposlujeta malo človeških virov. Njun prenos na druge službe bi lahko povzročil uradu OLAF več škode kot koristi. V okviru razmisleka o dejavnostih urada OLAF bi Komisija lahko razmislila tudi o tej temi.

60. Leta 2005 je bila posebna pozornost namenjena usposabljanju novega osebja (glej odgovor na točko 63(a), vendar namerava OLAF nameniti večjo pozornost notranjemu usposabljanju in predvideva, da bo funkcijo usposabljanja vidneje vključil v svojo strukturo.

63. Komisija se zaveda pomena številnosti začasnih uslužbencev v uradu OLAF in predlaga, da občutno spremeni načrt delovnih mest urada OLAF v okviru priprave predhodnega predloga proračuna za leto 2006 v smislu, ki ga je priporočilo Sodišče.

(a) Leta 2005 je OLAF uvedel začetna usposabljanja za nove preiskovalce in nadaljevalna usposabljanja. Ta usposabljanja se nanašajo na javna naročila, specializirana jezikovna in pravna izobraževanja, delavnice o preiskovalnih tehnikah in ukrepe nadaljevalnega usposabljanja za izboljšanje pisanja poročil. Leta 2005 so se vodje enot udeležili tudi tečajev „menedžmenta“, ki jih je organizirala Komisija.

(b) Ker se OLAF zaveda tveganja odhodov začasnih uslužbencev v valovih po izteku njihove pogodbe, je za pogodbo teh uslužbencev že predvidel najdaljše mogoče skupno trajanje 8 let, da bi imel čas organizirati posebne razpise in hkrati spremeniti načrt delovnih mest (glej odgovora na točki 63 in 64).

Komisija je pripravljena na dialog, da bi našli ravnotežje, ki ustreza posebnim potrebam urada OLAF, v okviru kadrovskega predpisov.

64. OLAF namerava organizirati posebne notranje razpise za boj proti goljufijam, ki bodo najbolj usposobljenim uslužbencem dali možnost, da postanejo uradniki, ter tako ohraniti pridobljeno znanje in izkušnje.

65. OLAF ima trenutno 25 začasno dodeljenih nacionalnih strokovnjakov. Povečanje tega števila ni izključeno, vendar je treba omeniti, da tem strokovnjakom glede na njihov status ni mogoče dodeliti nekaterih občutljivih funkcij.

Poleg tega je po izkušnjah urada OLAF ustrežneje zaposlovati specializiranečasne uslužbence za obveščevalne namene, saj države članice niso v zadostni meri pripravljene dati na razpolago osebja kot začasno dodeljenih nacionalnih strokovnjakov, potrebnega znanja o programih neposrednih izdatkov pa ni mogoče najti v organih držav članic, ki se po navadi strinjajo z začasno dodelitvijo nacionalnih strokovnjakov. Težava bi bila tudi z geografskim ravnotežjem.

## NADZORNI ODBOR

66. Kar zadeva nadzorni odbor, je Komisija v svojem poročilu <sup>(1)</sup> o oceni dejavnosti urada OLAF navedla, da „se je pojavila vrsta težav na organizacijski ravni, vključno s porabo proračunskih sredstev za upravo in delovnim mestom sekretariata odbora. Komisija bo uporabila konstruktiven in pragmatičen pristop, da bi se z [novim] nadzornim odborom pogovorila o rešitvi teh težav v skladu z zakonodajo“.

## ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

74. Pravni okvir, v katerega trenutno spada dejavnost urada OLAF, ter sama narava te dejavnosti otežujejo vprašanje vodenja prednostnih nalog in smernic v zvezi z rezultati. Komisija je kljub temu pozvala zadevne pristojne organe, da razmislijo o strateških prednostnih nalogah urada OLAF (glej priporočilo št. 11 ocenjevalnega poročila o dejavnostih urada OLAF) <sup>(2)</sup>. To vprašanje bo obravnavala tudi Komisija v tekočih razpravah o reformi delovanja urada OLAF. Kar zadeva smernice v zvezi z rezultati, namerava OLAF spodbujati sinergije, ki obstajajo med različnimi postopki (pravosodnimi, postopki izterjave in disciplinskimi), ob sprejetju potrebnih varnostnih ukrepov in si prizadeva v ospredje postaviti najučinkovitejšo pot za zaščito finančnih interesov.

*Kar zadeva kazalnike uspešnosti, ki merijo rezultate urada OLAF, Komisija poudarja, da gre tu za zapleteno vprašanje, ki zahteva poglobljen razmislek, predvsem ker OLAF ne obvladuje vseh dejavnikov uspeha pri primerih, pri katerih je nadaljnje ukrepanje v pristojnosti nacionalnih organov ali zadevnih institucij Skupnosti. OLAF je medtem opravil prvo analizo svojih rezultatov v dopolnilni oceni dejavnosti urada OLAF (2004). OLAF namerava izboljšati to analizo, zato se je lotil razmisleka o najustreznejših kazalnikih uspešnosti ob upoštevanju izkušenj (najboljših praks) nacionalnih služb. (Glej odgovora na točki VII in 8.)*

76. OLAF meni, da je uporaba istih notranjih postopkov vodenja za vse operative dejavnosti urada OLAF nujna, da se zagotovi pregledno poročanje ter v njegovem okviru vzpostavijo skupna kultura in skupne prakse delovanja. To omogoča prilagodljivo uporabo sredstev od enega sektorja do drugega in preprečuje zapiranje vase različnih operativnih sektorjev. Poleg tega ukrepi pomoči in koordinacije, ki so pogosto zapleteni, zahtevajo uporabo strogih notranjih postopkov (glej odgovora na točki 13 in 14).

*V okviru tekočega dela za reformo delovanja urada OLAF in njeno izvedbo na organizacijski ravni bi lahko OLAF razmislil o upravnih strukturah, ki bi lahko bolje izražala razliko med ukrepi pomoči in koordinacije ter preiskavami.*

<sup>(1)</sup> COM(2003) 154 konč.

<sup>(2)</sup> Ocenjevalno poročilo o dejavnostih urada OLAF, COM(2003) 154 konč.

77. Od konca leta 2003 OLAF spodbuja vključevanje enot za nadaljnje ukrepanje in enot sodnikov v uvedbo, izvajanje in zaključek preiskav, saj pozitivno vpliva na učinkovitost preiskav in nadaljnje ukrepanje. Modul CMS Board, uveden leta 2005, to vključevanje olajšuje.

*OLAF je že upošteval pripombo Sodišča o utemeljitvi preiskovalnih aktov in od leta 2005 dalje poročila o oceni primerov vključujejo delovni načrt. Kar zadeva reorganizacijo izvršilnega odbora, je OLAF pripravljen razmisliti o manjših sestavih od tega, ki bi lahko omogočili učinkovitejšo usmeritev njegovih dejavnosti (glej odgovora na točki 41 in 58).*

78. Od leta 2004 je nadzor s strani vodstva in vodenje primerov urada OLAF olajšal informatiziran sistem vodenja dosjejev. Povprečno trajanje preiskave se stalno zmanjšuje (22 mesecev leta 2004). (Glej odgovore na točke V, 20(b), 23, 33, 35, 36 in 87.)

*OLAF preučuje uvedbo sistema beleženja delovnega časa preiskovalcev, da bi vodjem enot omogočil boljše vodenje prednostnih nalog preiskave (glej odgovora na točki 25 in 79). Poleg tega je OLAF uvedel začetna usposabljanja za nove uslužbence in specializirana nadaljevalna usposabljanja za preiskovalce, da bi izpopolnil kakovost njihovega dela tako, da bi se ti zavedali sredstev, ki jih imajo na razpolago za učinkovitejšo delovanje (glej odgovora na točki 29 in 63(a)).*

79. Leta 2004 je sistem CMS že omogočal seznanjenost s številom tekočih primerov na preiskovalca (glej odgovora na točki 26 in 14).

*V letu 2005 OLAF preučuje izkušnje drugih nacionalnih preiskovalnih služb v zvezi z beleženjem časa preiskovalcev, preden bo uvedel tak sistem, ki bo upošteval trajanje preiskav, predvideno v delovnem načrtu. Hkrati je beleženje delovnega časa v enotah za nadaljnje ukrepanje v preizkusnem obdobju (glej odgovora na točke 24 do 26).*

80. Komisija je vprašanje najdaljšega mogočega trajanja preiskav obravnavala v predlogu za spremembo uredb (ES) št. 1073/1999 in (Euratom) št. 1074/1999<sup>(1)</sup>, ki predvideva 12-mesečno trajanje z možnostjo večkratnih podaljšanj za 6 mesecev, o katerih odloči direktor urada OLAF po mnenju nadzornega odbora.

81. Glej odgovora na točki 37 in 43.

OLAF ne more odgovarjati za nadaljnja ukrepanja, ki jih uvedejo pravosodni in disciplinski organi, vendar si prizadeva okrepi sodelovanje s temi nadaljevalci (ustanovitev Preiskovalnega in disciplinskega urada Komisije (Investigation and Disciplinary Office of the Commission – IDOC) leta 2002, s katerim OLAF izvaja Memorandum o soglasju). Komisija in OLAF menita, da je sodelovanje z uradom IDOC zadovoljivo.

<sup>(1)</sup> Glej člen 6(7) tega predloga COM(2004) 103 konč., 10. februarja 2004.

Glej tudi odgovor na točko 29.

82. Korist nadaljnega ukrepanja pravosodne narave ni omejena na prispevek sodnikov pri predložitvi dosjejev pravosodnim organom, ampak se povečuje v okviru vseh dopolnilnih vprašanj, povezanih z različnimi disciplinskimi ali pravosodnimi postopki (zahteve za odvzem imunitete ali preklic dolžnosti varovanja zaupnosti uradnikov, zlasti zahteve za pravno pomoč).

*Kar zadeva nekatere naloge, povezane z nadaljnjim ukrepanjem finančne narave, se je Komisija odločila, da združi znanje in izkušnje urada OLAF z znanjem odredbodajalcev v primerih izterjave. Glej odgovora na točki 31 in 54.*

*To ne vpliva na kakršno koli prihodnjo ponovno oceno, ki bi jo Komisija lahko opravila o delitvi odgovornosti med svojimi službami, zlasti v okviru ocene nalog/pristojnosti urada OLAF.*

*Kar zadeva kmetijsko porabo, že obstaja mehanizem, v skladu s katerim nadaljnje ukrepanje, ki vključuje izterjavo sredstev, za katere je bilo ugotovljeno, da so bila izplačana nezakonito, izvaja Generalni direktorat za kmetijstvo prek postopka potrditve obračunov.*

*Nadaljnje ukrepanje pravosodne narave ne more biti omejeno samo na primere, pri katerih mora uradnik, ki je odobril prvotne odhodke, po koncu kazenskega postopka sprožiti civilni postopek za izterjavo. Na OLAF se namreč obračajo različni organi, katerim so poslani primeri, da bi jim pomagal pri komuniciranju z institucijami. Poleg tega mora OLAF zaradi ocene in izboljšanja svojega delovanja spremljati primere, poslane različnim organom, da se seznanijo z njihovim izidom.*

*Kar zadeva nadaljnje ukrepanje zakonodajne narave, je seveda dolžnost operativnih generalnih direktorats, da sprejemajo potrebne pobude za svoje področje, in sicer na podlagi priporočil, danih ob koncu preiskave urada OLAF. OLAF poudarja, da je vključen na samem začetku zakonodajnega procesa v okviru „neprepustnosti“ za goljufije (glej odgovor na točko 91).*

83. OLAF poudarja, da je običajno, da se pritožba v zvezi z upravno odločbo najprej naslovi na to upravo, preden se sproži sodni postopek.

*Predlog za spremembo Uredbe (ES) št. 1073/1999<sup>(2)</sup> predvideva kodi-fikacijo pravic do obrambe zadevnih oseb, zlasti pravice do zaslišanja, ter druge pomembne podrobnosti o postopkih, ki urejajo preiskave urada OLAF.*

84. OLAF meni, da bi bilo mogoče utrditi operativne odnose z državami članicami in tretjimi državami, priporočilo št. 6 poročila Komisije na podlagi člena 15 predvideva oblikovanje vodnika dobre prakse za okrepitev učinkovitosti svetovalne funkcije in nadaljnega ukrepanja pravosodne narave. OLAF je v svoje prednostne naloge za leto 2005 vključil politiko izboljšanja operativnih stikov. (Glej odgovora na točki 15 in 37.)

<sup>(2)</sup> COM(2004) 103 konč., 10. februarja 2004.

85. Predlog Komisije, predložen julija 2004, o medsebojni upravni pomoči za zaščito finančnih interesov Skupnosti proti goljufijam in vsem drugim nezakonitim dejavnostim si prizadeva doseči bolj enoten odnos med Komisijo (uradom OLAF) in nacionalnimi organi. Uredba (ES) št. 2185/96 je zelo pomembna za vodenje preiskav in omogoča pomembne izterjave. Vendar pa pooblastila, dodeljena Komisiji, niso nujno skladna s pooblastili, ki jih nacionalna zakonodaja predvideva za primerljive organe, kar zaplete njeno uporabo.

OLAF namerava izboljšati sodelovanje z državami članicami; to zahteva stalna in vztrajna prizadevanja na obeh straneh. Poleg tega si za to prizadevata člen 3 predlogov za spremembo uredb (ES) št. 1073/1999 in (Euratom) št. 1074/1999, ki sta bila predložena februarja 2004, in priporočilo št. 5 poročila Komisije na podlagi člena 15 (podaljšanje memorandumov o soglasju med uradom OLAF in nacionalnimi organi).

87. Sistem CMS omogoča neprekinjeno vodenje preiskav in pregledne tabele, ki izhajajo iz sistema CMS, so vzpostavljene od leta 2003 dalje. Če je bila v preteklosti prednostna naloga sistema CMS evidentirati in razvrstiti informacije o dosjejih, se ta sistem stalno razvija, da bi postal pristno orodje za vodenje primerov (glej odgovor na točko 36).

Sistem CMS ima funkcionalnosti, ki so potrebne, da postane pristno orodje za neprekinjeno vodenje primerov, vendar je treba izboljšati njegovo uporabo. (Glej odgovor na točko 17.)

Kar zadeva priročnik urada OLAF, so bile v različico, sprejeto februarja 2005, že uvedene izboljšave. OLAF bo tudi razmislil o vključitvi vsega gradiva, povezanega z vodenjem preiskave, v ločen dokument (glej odgovor na točko 34.)

Za usposabljanje je bilo posebej poskrbljeno. (Glej odgovor na točko 63(a).)

88. Za izboljšanje kakovosti poročil o dejavnostih in v prizadevanju za oceno svojega delovanja se je OLAF lotil razmisleka o kazalnikih uspešnosti, pri čemer se opira na izkušnje nacionalnih preiskovalnih služb. (Glej odgovora na točki 8 in 37.)

Kot je bilo navedeno v točki 42, sta OLAF in Komisija pripravljena nadaljevati dialog z zadevnimi institucijami o vsebini in določeni racionalizaciji različnih poročil, ki jih pripravlja OLAF.

89. Operativna dejavnost urada OLAF je večinoma reaktivna, saj se odziva, tako kot večina nacionalnih preiskovalnih služb, predvsem na zunanje prošnje, ki niso vedno predvidljive.

V prizadevanju za stalnost svojih uslužbencev namerava OLAF organizirati posebne notranje razpise, da bi ohranil pridobljeno znanje najbolj usposobljenih uslužbencev in spremenil načrt delovnih mest urada OLAF v smislu, ki ga je priporočilo Sodišče (glej odgovore na točki 63 in 64).

OLAF je sestavil svoj delovni načrt za leto 2005, v katerem dodeljuje sredstva različnim enotam na podlagi predvidene delovne obremenitve. Vodjem enot na podlagi velikosti njihove enote pomagajo operativni vodje, da bi zagotovili natančno spremljanje preiskav.

90. Danes enota za strateško analizo uradu OLAF predvsem omogoča, da prepozna območja tveganja, in bo sčasoma omogočila lažjo dodelitev sredstev različnim sektorjem (glej odgovor na točko 19). Vloga te enote bi v prihodnosti lahko bolj neposredno prispevala k preiskovalni dejavnosti, zlasti v okviru vodenja prednostnih nalog urada OLAF (glej odgovor na točko 46).

Predlog Komisije za spremembo uredb (ES) št. 1073/1999 in (Euratom) št. 1074/1999, ki pojasnjuje upoštevanje smotrnosti uvedbe preiskave s strani urada OLAF, bo uradu OLAF omogočil, da bo prednost dal primerom, ki se nanašajo na področja, za katera službe za strateško analizo menijo, da predstavljajo povečano tveganje. Poleg tega je to priporočilo Sodišča v skladu s priporočilom št. 5 ocenjevalnega poročila o dejavnostih urada OLAF <sup>(1)</sup>.

Kar zadeva nepravilnosti, ki jih sporočijo države članice, se po določenem izboljšanju v kakovosti njihovega sporočanja in ocene ti podatki zdaj uporabljajo za analize tveganja. (Glej odgovor na točko 47.)

91. Kar zadeva neprepustnost za goljufije, je zakonodajalec Skupnosti priznal obstoj sinergij med operativno dejavnostjo urada OLAF in njegovo funkcijo oblikovanja metod boja proti goljufijam (glej Uredbo (ES) št. 1073/1999).

Sporočilo Komisije o neprepustnosti za goljufije (SEC(2001) 2029) predvideva posebno usklajevalno in posvetovalno vlogo za OLAF (glej odgovor na točko 55). V okviru javne razprave Evropskega parlamenta o reformi urada OLAF bo obravnavana dvojnost nalog urada OLAF.

92. Človeški viri, namenjeni vodenju programov, ki jih izvaja OLAF, so najmanjši še zadostni in njihova finančna sredstva niso visoka. Koristi, ki jih imajo ti programi od urada OLAF, in koristi, ki jih ima OLAF od teh programov, so zelo otipljive, zlasti kar zadeva sodelovanje. Vendar pa bi lahko Komisija na splošno razmislila o opredelitvi odgovornosti urada OLAF v okviru teh programov.

93. Kar zadeva nadzorni odbor, se Komisija strinja z analizo Sodišča v zvezi s potrebo po ponovni preučitvi upravljanja urada OLAF.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 154 konč.

Komisija je v okviru svojega predloga za spremembo Uredbe (ES) št. 1073/1999, ki ga je predložila v razpravo institucijam, predstavila mogoče rešitve za boljšo opredelitev vloge nadzornega odbora in bo o tem še poglobljeno razmislila.

94. Izvajanje priporočil Sodišča zahteva poglobljen razmislek, ki bi lahko privedel do take organizacije urada OLAF, ki bi bolje opredeljevala njegove različne naloge in zagotavljala sinergije, da bi se njegova glavna dejavnost, preiskava, izvajala z vso potrebno učinkovitostjo.

Strategija proti goljufijam mora biti zasnovana celostno, zajemati mora analize in oblikovanje politike, zakonodajne predloge ter razvoj med-agencijskega in mednarodnega sodelovanja okoli osrednjega jedra preiskovalne in operativne funkcije. To ne vpliva na kakršno koli prihodnjo ponovno oceno, ki bi jo Komisija lahko opravila o delitvi odgovornosti med svojimi službami, zlasti v okviru ocene nalog/pristojnosti urada OLAF.

## PRILOGA

### ODGOVORI NADZORNEGA ODBORA URADA OLAF

#### **Vloga nadzornega odbora (točka 66)**

Nadzorni odbor torej nadzoruje način izvajanja preiskav, pri katerem je treba „v celoti spoštovati človekove pravice in temeljne svoboščine, zlasti načelo poštenosti, pravice vpletenih oseb, da izrazijo svoje mnenje o dejstvih, ki jih zadevajo, in načela, da lahko ugotovitve preiskave temeljijo izključno na dejstvih z dokazno vrednostjo“ (glej uvodno izjavo št. 10 temeljne uredbe). Iz teh zelo natančnih navedb lahko pridobimo nekaj načel v zvezi s poslovanjem preiskav. Poleg tega ima odbor tudi nalogo, da spremeni uporabo določb v zvezi z zaupnostjo in varstvom podatkov.

#### **A. Nadzorni odbor in neodvisnost urada OLAF (točki 67 in 70)**

Neodvisnost, ki je bila zagotovljena uradu OLAF in njegovemu direktorju, pri izvajanju njegove preiskovalne funkcije, je ena od najpomembnejših novosti, uvedenih z Uredbo (ES) št. 1073/1999. Za krepitev te neodvisnosti, ki jo lahko kritiski in neuradni vplivi precej bolj ogrozijo kot neposredna navodila, ki jih da institucionalni organ, mora odbor stalno izvajati nadzor, ki je poleg tega edini način, da se prepreči vsako ogrožanje te neodvisnosti.

#### **B. Nadzorni odbor in pravice preiskovanih oseb (točke 67, 68 in 70)**

Vloga odbora ni izvajati dejanski nadzor zakonitosti preiskav.

Vloga varuha človekovih pravic, ki je zelo pomembna, ne zadoštuje sama po sebi in ne pomeni nadzora zakonitosti v pravnem pomenu tega izraza. Odbor meni, da bi bilo treba to vlogo, katere namen je odkriti morebitne primere „slabega delovanja“, dopolniti s posredovanjem zakonodajalca. V zvezi s tem nadzorni odbor, zlasti po izmenjavi mnenj s parlamentarnim odborom za proračunski nadzor (Commission du contrôle budgétaire – Co-CoBu), v svojih letnih poročilih ni pozabil navesti svojih predlogov na tem področju v pričakovanju uvedbe evropskega javnega tožilca. Nadzorni odbor je pred kratkim v svojem poročilu za leto 2004 predlagal uvedbo odvetnika za svoboščine.

Odbor se zaveda, da je spoštovanje temeljnih pravic hkrati jamstvo za preiskovane osebe in pogoj za učinkovitost preiskav urada OLAF.

Da se nadzorni odbor ne bi vmešaval v preiskovalne dejavnosti urada OLAF, je že na začetku svojega delovanja zavrnil posredovanje v posameznih primerih. To je bil njegov odgovor na številne zahteve, ki so jih nanj naslovili posamezniki, vpleteni v preiskave urada OLAF, v katerih so šli včasih tako daleč, da so zahtevali zaslišanje s strani odbora v prisotnosti odvetnikov, češar odbor ni nikoli sprejel. S takim ravnanjem je bilo vsako tveganje za prekrivanje z vlogo varuha človekovih pravic odpravljeno v kali.

Kljub temu je nadzorni odbor izkoristil priložnost in iz zahtevkov posameznikov ugotovil splošne težave, ki so se pojavljale. Te težave je odbor na zasedanju podrobneje obravnaval (v tem okviru so preučili odločitve varuha človekovih pravic) in izmenjal mnenja z uradom OLAF.

Vprašanje poslovnika je bilo namreč predmet številnih sestankov z direktorjem urada OLAF ter direktorjem, pristojnim za preiskave. V zvezi z nekaterimi točkami (na primer uvedba zapisnikov zaslišanj) so bili pozitivni rezultati hitro doseženi. Vprašanje priprave pristnega internega poslovnika urada OLAF ostaja odprto; nadzorni odbor je večkrat poudaril potrebo po takem poslovniku. Do sedaj direktor urada OLAF ni sporočil svoje želje po sprejetju takega poslovnika, celo na izključno internih temeljih ne.

### C. Nadzorni odbor in redni nadzor nad preiskovalno funkcijo (točka 69)

Odbor je moral v prvi fazi, ki je nedvomno trajala celo predolgo, večji del pozornosti, kot bi si želel, posvetiti uvedbi novih struktur in metod dela v uradu OLAF. Nato se je odbor lahko posvetil operativnim vprašanjem in opravil svoje naloge pri nadzoru preiskovalne funkcije (glej poglavje I zadnjega Letnega poročila).

#### 1. Uvedba novih struktur (69 (b))

Na podlagi enega od priporočil Računskega sodišča so bili od prve polovice leta 2001 vzpostavljeni sistem dokumentiranja vseh dosjejev, sistem vodenja primerov („*Case Management System*“ – CMS), ki se stalno izboljšuje, in sodna pisarna.

#### 2. Informacije o preiskavah, ki niso zaključene v devetih mesecih (69 (a))

Informacija, ki jo je poslal direktor urada OLAF, o preiskavah, ki v devetih mesecih še niso zaključene, predvidena v členu 11(7) Uredbe, je bila zelo koristen vir informacij za odbor in dragocen nadzorni element. V praksi so te informacije pripeljale do koristne izmenjave mnenj z direktorjem, pristojnim za preiskave, o razvoju preiskovalne dejavnosti in splošnih vprašanjih.

#### 3. Vnaprejšnja obvestila o pošiljanju informacij pravosodnim organom države članice (69 (c) in (d))

Člen 11(7) Uredbe na koncu v svoji slovenski različici določa, da „direktor obvesti odbor o primerih, ki zahtevajo, da se podatki pošljejo sodnim organom države članice“. Nadzorni odbor je v členu 22(5) svojega poslovnika, objavljenega v Uradnem listu 15. februarja 2000 in sprejetega na podlagi besedila, ki ga je pripravil njegov poročevalec, g. Da Cunha Rodriguez, ki je bil takrat član nadzornega odbora in pozneje imenovan za sodnika na Sodišču Evropskih skupnosti, izraz „ki zahtevajo“ razložil v smislu vnaprejšnjega obveščanja.

Ta razlaga je bila predmet stalne prakse, ki ni privedla niti do ugovora niti do nevspečnosti.

V občutljivem primeru je direktor, pristojen za preiskave, brez kakršnega koli sklicevanja na zadevni dosje nadzorni odbor zaprosil, če lahko OLAF pošiljanje obvestila temu odboru preloži na čas po tem, ko je poslal informacije nacionalnim pravosodnim organom. Odbor je to preložitve podprl.

#### 4. Notranje in zunanje preiskave (točka 71)

Pozornost institucij je bila močno usmerjena na notranje preiskave med dogodki, ki so privedli do odstopa Komisije, ki ji je predsedoval Jacques Santer. Uvodni izjavi (1) in (7) ter člen 1(3) Uredbe izražajo to usmerjenost. V zvezi s tem je treba opozoriti, da so zunanje preiskave dejansko v rokah držav članic, ki izvajajo preiskovalna dejanja v pravem pomenu besede, OLAF pa se je omejil na zagotavljanje materialne podpore ali organizacijo koordinacijskih sestankov.

Kljub temu iz preučitve vseh dosjejev in sistema vodenja primerov (CMS) nikakor ni mogoče sklepati, da bi OLAF ali nadzorni odbor, katerega delo temelji na preiskavah, kot jih je izvajal OLAF, v praksi prednost dajal notranjim preiskavam in njihovem kazenskemu vidiku na škodo zunanjih preiskav. Dejstvo, da so OLAF in nadzorni odbor (in to je izraženo v zapisnikih odbora) ter celo tisk pogosto posebno pozornost namenjali notranjim preiskavam zaradi njihove občutljive narave, nikakor ne pomeni, da so bile zunanje preiskave potisnjene v ozadje. Zlasti je treba opozoriti, da je OLAF poleg zunanjih preiskav opravil pomembno nalogo pomoči državam članicam, ki jo je kot tako odbor zelo cenil (glej poglavje II Letnega poročila).

#### 5. Pregled datotek zaključenih preiskav in ocenjevalnih listov (točka 72)

Nadzorni odbor je posebno pozornost posvetil pregledu datotek zaključenih preiskav in svojemu sekretariatu naročil, naj preveri čim večje število teh datotek in, samo za pomembnejše primere, pripravi ocenjevalne liste. Odločitev, da se obravnavajo samo že zaključeni primeri, je omogočila, da se je odbor lahko izognil vsakemu tveganju vmešavanja v preiskave v teku. Listi, ki jih je pripravil sekretariat nadzornega odbora, zlasti ker gre za dokumente izključno internega namena, so lahko opozorili na vse mogoče ugotovljene težave in jih je odbor podrobno analiziral. Načelne težave, ki so bile ugotovljene, zlasti težave, povezane s postopkom ali preverjanjem rezultatov kazenskih postopkov v državah članicah, so bile po možnosti predmet zelo koristnih izmenjav mnenj med nadzornim odborom in direktorjem urada OLAF ali direktorjem, pristojnim za preiskave. Zapisniki nadzornega odbora ne izražajo vedno bogastva pripomb, izraženih med zasedanjem odbora, saj je bilo več dosjejev, ki so bili zaključeni na ravni urada OLAF, predmet postopka, ki je bil v državah članicah v fazi preiskave.

**D. Sklepi (točka 93)**

Sklenemo lahko, da je nadzorni odbor v celoti podpiral OLAF ter spodbujal vzpostavitev novih struktur ali metod, kadar se je to izkazalo za nujno. Ta odnos je dal konkretne pozitivne rezultate, kar zadeva sodno pisarno, sistem dokumentiranja dosjejev in sistem CMS, medtem ko direktor urada OLAF do danes ni upošteval nujnega priporočila, ki ga je nadzorni odbor večkrat ponovil, za sprejetje pristnega poslovnika.

Ne obstaja noben primer, v katerem bi se postavilo vprašanje morebitnega vmešavanja nadzornega odbora v izvajanje preiskav v teku. Nasprotno pa so bila mesečna srečanja z direktorjem urada OLAF in direktorji, pristojnimi za njegove različne direktorate, odlična priložnost za preučitev načelnih in splošnih vprašanj, na katera se je lahko opozorilo nadzorni odbor.