

I

*(Informacija)***KOMISIJA****NADZORNI ODBOR OLAF****POROČILO O DELU****Junij 2003 – julij 2004**

(2005/C 122/01)

OBVESTILO BRALCEM

Da bi upošteval predpis Komisije, ki zadeva omejitve dolžine prevedenih besedil v vseh uradnih jezikih, je nadzorni odbor sestavil ta povzetek svojega poročila za jezike, za katere veljajo te omejitve (10 strani). Celotno besedilo poročila je na voljo v nemškem, francoskem in angleškem jeziku v tej izdaji Uradnega lista v teh jezikih na spletni strani Eur-Lex (<http://europa.eu.int/eur-lex>).

POVZETEK

UVOD

Metode

Po petih letih uporabe Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1073/1999 se je prehodno obdobje, potrebno za vzpostavitev struktur za prilagoditev novim funkcijam OLAF, izkazalo za daljše, kot je bilo predvideno, zato se je odbor ob transparentnejših upravljavskih metodah, ki jih je oblikoval Urad, lahko bolj usmeril na operativno področje in v celoti izvajal svojo funkcijo rednega nadzora nad preiskovalno funkcijo.

Po petih letih odbor ugotavlja, da je bil ključni izziv, s katerim se je soočil OLAF, sprejetje kazenske narave preiskav, ki bi se morale izvajati v okviru, ki je bil na začetku zamišljen kot upravni okvir.

Že od začetka svojega delovanja je odbor poudarjal to težavo in opozarjal direktorja OLAF na potrebo po vzpostavitvi strukture preiskovalne funkcije, ki se po svojem neodvisnem statusu jasno razlikuje od izključno upravne preiskave. Prav tako je odbor priporočal sprejetje postopkovnih pravil, vzpostavitev nadzora, ki bi zagotavljal spoštovanje teh pravil, in jasno metodologijo preiskav.

Ugotovitev

Pri svoji oceni delovanja OLAF je odbor na eni strani upošteval opredelitev iz Uredbe (ES) št. 1073/1999 in na drugi strani dejavnosti, ki jih je dejansko izvajal OLAF.

Opredelitev naloge OLAF iz Uredbe (ES) št. 1073/1999 temelji na volji zakonodajalca, da vzpostavi neodvisno preiskovalno funkcijo in jo vključi v strukturo, sposobno obstoja.

Uredba (ES) št. 1073/1999 ohranja ravnotežje pristojnosti med nacionalno ravni in ravni Skupnosti. Na ravni Skupnosti stremi k izvajanju novih ali že obstoječih preiskovalnih sredstev in v zvezi s preprečevanjem Uradu nalaga, da sodeluje s Komisijo pri oblikovanju in razvoju metod za boj proti goljufijam.

Kar zadeva nacionalno raven, ima Urad v skladu z Uredbo „usklajevalno“ nalogo pri sodelovanju med pristojnimi organi držav članic in na tem področju teži k temu, da se OLAF dodelijo naloge, ki jih je prej v imenu Komisije izvajala UCLAF.

Te določbe predstavljajo edinstvene rešitve, ki pa so v večji meri začasne. Odbor je kljub temu ocenil, da ta okvir lahko obstane kot prehodna rešitev na podlagi „konstruktivne dvoumnosti“, s katero lahko označimo njegovo izvajanje.

Pri izvajanju teh okvirov s strani OLAF je bila značilna težnja raziskati vse možnosti sprejetih instrumentov in obenem nadaljevati z dejavnostmi, ki jih je doslej izvajala UCLAF. Šele pred kratkim pa je prišlo do načrtovanja za podrobno opredelitev povezav med različnimi nalogami Urada. Zato je težko podati jasno opredelitev o povezavah med njimi in z nalogami njenih partnerjev.

POGLAVJE I

SREDSTVA OLAF ZA OPRAVLJANJE SVOJIH NALOG

V zvezi z organizacijo OLAF si odbor prizadeva opozoriti, da je predlagal ločitev funkcij, ki so se izvajale v neodvisnem režimu, od funkcij, izvajanih pod nadzorom Komisije, ter razdelitev operacijskih sektorjev.

Kar zadeva sredstva za izvajanje svojih nalog, bi moral OLAF vzpostaviti: UCLAF, od katere je OLAF podedoval strukture in osebje, ni bila preiskovalni organ in za to ni imela niti pooblastil niti sredstev. Prva naloga OLAF je bila torej vzpostavitev teh instrumentov, vendar pa ostaja vprašanje o načinih nadzora zakonitosti preiskav še odprto.

A. INSTRUMENTI VODENJA POSTOPKOV

Zaradi učinkovitosti vodenja in zagotovitve neodvisnosti odločitev, je odbor predlagal OLAF vzpostavitev instrumentov proaktivnega vodenja.

Ko bo to načelo sprejeto, se obvladovanje vodenja lahko obravnava na več različnih načinov in OLAF jih je hkrati preizkusil več: „**Board**“, **Manual**, **program dejavnosti**.

B. INSTRUMENTI ZA UPRAVNO IN PRORAČUNSKO UPRAVLJANJE

Odbor je predlagal proračunsko avtonomijo za OLAF, ki bi mu omogočila ovrednotiti svoje prednostne naloge, zato da se predvidijo izdatki, ki izhajajo iz neodvisnosti, in da se ocenijo njihova sredstva. Poleg tega se je OLAF pozvalo, da deluje kot neodvisna služba na način, ki spodbuja upravljanje osebja v skladu s posebnostmi svojih nalog.

C. VPRAŠANJE O NADZORU ZAKONITOSTI PREISKAV

Odbor je na začetku podprl dodelitev nadzorne pristojnosti skupini sodnikov, ki se razlikuje od hierarhičnega nadzora, ker je menil, da je zunanji nadzor preveč oddaljen od preiskav, ki na tej točki posegajo na področje individualnih pravic.

OLAF se je odločil, da se bo omejil na hierarhični nadzor in je skupini sodnikov zaupal posvetovalno vlogo pri odločanju. Trenutno preučuje drugo možnost za podelitev takšnega nadzora odboru.

Kakor koli že, resničen nadzor zakonitosti preiskav bo mogoč samo, če bo OLAF imel na voljo natančna postopkovna pravila, katerih trenutno še nima.

POGLAVJE II**OCENA OPERACIJSKEGA DELOVANJA OLAF**

Priporočila odbora v zvezi z oblikovanjem sredstev za doseg ciljev, ki jih je določil zakonodajalec, so se le delno izvajala; težko je namreč prepoznati in oceniti učinek, ki bi jih lahko imela na učinkovitost in kakovost delovanja OLAF.

Odbor je dal prenesti bistveni del svojega nadzora in vrednotenja na neodvisno preiskovalno funkcijo in na dejavnosti povezane z njo. Ta funkcija je v središču naloge, ki jo je zakonodajalec poveril OLAF, in naloga odbora je, da najprej okrepi neodvisnost Urada v okviru izvajanja preiskovalne funkcije.

Glavna težava, na katero naletimo pri ocenjevanju operacijskega delovanja, izhaja iz dejstva, da kategorije, ki jih opredeli Manual, sistematično ne ustrezajo resnično izvajanim dejavnostim. To neskladje med drugim preprečuje upravljanje sredstev in človeških virov, ki temelji na vrsti (neodvisni ali ne) dejavnosti, kar Komisiji in proračunskemu organu onemogoča, da natančno ocenita potrebna sredstva za vsako področje. Treba se je torej osredotočiti na vrsto dejavnosti, kakor je opredeljena v Uredbi, in upoštevati dejstvo, da Uredba nekatere neodvisne dejavnosti OLAF določa izrecno (preiskave), druge pa implicitno (podpora preiskavam nacionalnih sodnih organov).

Nedavni razvoj operacijskega delovanja izpostavlja dva pozitivna elementa: po eni strani zaključek prizadevanj za potrditev primerov, ki jih je obravnavala OLAF, in po drugi strani izvajanje učinkovitejših metod upravljanja.

A. DEJAVNOSTI, KI JIH IZRECNO DOLOČA UREDBA (ES) št. 1073/1999: PREISKAWE

Zagotovitev neodvisnosti preiskav (položaj direktorja in vloga odbora) presega zagotovitev neodvisnosti, ki je bila poverjena navadnim upravnim preiskovalnim organom (npr. IDOC). Kljub temu za zagotovitev neodvisnosti trenutno velja upravno pravo. V pričakovanju morebitne kazenske narave preiskav, bi morala zagotovitev neodvisnosti vključiti tudi predpise nacionalnega kazenskega prava in nadnacionalna načela (Evropska konvencija za zaščito človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter Listina EU).

(a) Razlikovanje med notranjimi in zunanjimi preiskavami

Merila razlikovanja niso zelo natančna, kar škoduje transparentnosti odločitev v zvezi z mešanimi zadevami in povzroča dvojne preiskave ter negativne učinke za zaščito pravic posameznika.

(b) Ocena delovanja različnih faz postopka

Analiza priporočil iz zaključnih poročil o preiskavah daje spremenljivo sliko o vrsti preiskovalne dejavnosti OLAF. Odbor na splošno meni, da mora ocena zajeti rezultate preiskovalne funkcije in se ne omejiti na kvantitativne elemente: upoštevati mora odzive organov, na katere je naslovljena. Iz tega vidika odbor ugotavlja, da trenutno potekajo prizadevanja, da sodni organi bolje upoštevajo prispevek OLAF, vendar poudarja, da sta lahko pomanjkanje učinkovitega pravnega nadzora in „mešani“ status Urada do neke mere oslabila legitimnost in verodostojnost prispevkov Urada.

B. DEJAVNOSTI, KI JIH IMPLICITNO DOLOČA UREDBA (ES) št. 1073/1999: SODELOVANJE OLAF Z NACIONALNIMI SODNIMI ORGANI

Problematika odnosov med OLAF in nacionalnimi sodnimi organi je zaznamovana z dejstvom, da njihova pravna podlaga ni jasna. Ti odnosi potekajo v okviru, ali bolje, kot sodno spremljanje preiskav ali podporne dejavnosti. Ta dejavnost se je izkazala za zelo koristno in predstavlja nepogrešljiv podaljšek preiskovalne dejavnosti. Kljub temu se mora šteti za dejavnost OLAF, ki deluje kot neodvisna služba. Nekeč bi morala ta dejavnost preiti v pristojnost bodočega Evropskega javnega tožilstva. V prehodnem obdobju bi pozvala k sprejetju notranjih pravil, kar zadeva sodelovanje OLAF. Zakonodajalec bi moral za ta namen natančno opredeliti pravno podlago in predvideti njen okvir.

POGLAVJE III

PRIPOROČILA ODBORA: IZBOLJŠATI DELOVANJE OLAF IN PRIPRAVITI PREHOD K EVROPSKEMU JAVNEMU TOŽILSTVU

Odbor pripravlja priporočila, ki naj bi OLAF omogočila, da v celoti izpolni svojo nalogo in da se razvije v „pomožni sodni organ“, na kar je namigoval predsednik Prodi, ko je predstavil svoj akcijski načrt. Ta je tudi poudarjal potrebo po razmisleku o ponovni koncentraciji dejavnosti OLAF v okviru naloge, ki jo je določil zakonodajalec. OLAF je zares izkusil težave pri opredelitvi vsebine svojih različnih nalog in povezav med njimi ter z nalogami svojih partnerjev.

A. POVEZAVA PREISKOVALNE FUNKCIJE Z DRUGIMI FUNKCIJAMI OLAF

Naloge Urada so zelo različne: preiskave, podpora preiskavam nacionalnih organov in prispevek k političnemu in zakonodajnemu delovanju Komisije v okviru boja proti goljufijam v proračunu Skupnosti. Glede na izkušnje se postavlja vprašanje o njihovih sinergijah v novih okoliščinah, pri čemer je glavna težava skladnost celote.

1. Potreba po boljši organizaciji delovanja OLAF na podlagi neke preiskovalne politike

Odbor je naklonjen uporabi načela sorazmernosti in ene preiskovalne politike, izrecno vzpostavljene z natančno določitvijo izbirnih meril, ki so nepogrešljiva zaradi načela subsidiarnosti in omejenih sredstev. Neodvisnost direktorja pri njegovi odločitvi, da začne preiskavo, pomeni, da lahko odgovorno izbere na podlagi teh meril in preiskovalcem bolj natančno pojasni cilj preiskave, njen obseg, sredstva in vire za njeno izvedbo ter vrsto iskanih ugotovitev. Taka preiskovalna politika bi morala prav tako omogočiti opredelitev vloge preiskav OLAF glede na nacionalne postopke in postopke Skupnosti, določiti hierarhično lestvico prednostnih nalog in spodbujati transparentnost odločitev in s tem neodvisnost.

2. Potreba po spremembi statusa OLAF

Ogrodje Uredbe (ES) št. 1073/1999 in Sklepa Komisije 1999/352/ES, ESPJ, Euratom temelji na razlikovanju med popolnoma neodvisnim izvajanjem novih nalog preiskovanja in nalogami, ki jih izvaja Urad kot služba Komisije. V praksi pa razlikovanje ni vedno jasno.

(a) Notranja organizacija OLAF

Priporočilo 1: vzpostaviti strukturo, ki bi ločila službe, pristojne za neodvisne funkcije, od služb, pristojnih za funkcije „Komisije“, ter razjasniti porazdelitev pristojnosti med OLAF in službami GD Komisije glede upravnega sodelovanja.

Priporočilo 2: vzpostaviti režim za uslužbence (začasno osebe ali uradniki), ki bi bil prilagojen njihovim funkcijam.

Priporočilo 3: vzpostaviti proračunski režim Urada, ki ne bi oviral neodvisnosti preiskav.

(b) Upravni status in pristojnosti

Upravni status OLAF, ki je vključen v strukturo Komisije, bi lahko slednjo postavil v navzkrižje interesov, kadar nastopa kot zagovornica v okviru tožbe, ki jo vloži uradnik, in ki ga mora zaščititi pred ukrepi v okviru ali na podlagi preiskave OLAF, ali ena izmed institucij.

Kar zadeva status direktorja OLAF, mu ureditev prav tako podeljuje pristojnosti na disciplinskem področju, s prilagoditvijo z AIPN, hkrati z vodenjem preiskav in preučitvijo pritožb proti ukrepom preiskave, kar je mogoče v upravnem pravu, vendar je lahko problematično v primerih kazenske narave preiskav.

(c) Zunanji odnosi OLAF

Priporočilo 4: natančno določiti naloge OLAF, njegov položaj in njegove odnose z njegovimi partnerji ter njegove ukrepe v različnih postopkih, zlasti disciplinskih; zakonsko urediti podporo, ki jo OLAF nudi sodnim organom z natančno opredelitvijo zakonskega okvira.

B. POTREBNI MEHANIZMI IN STRUKTURE ZA IZVAJANJE PREISKOVALNE FUNKCIJE

Urad analizira svoje preiskave kot pripravljalne ukrepe, ki imajo enak pomen kot običajni upravni ukrepi. Dejstvo je, da OLAF v zvezi z osebami nima na voljo vseh pooblastil prisile, značilnih za kazenske zadeve. Kljub temu pa ima na voljo pomembna pooblastila, kot je dostop do prostorov ali dokumentov ter

dolžnost pričevanja. Ukrep OLAF lahko tako zadeva pravice posameznika. Zato odbor meni, da je izključno notranji nadzor zakonitosti nezadosten in ima več pomanjkljivosti. Njegova priporočila zadevajo:

1. Postopkovna pravila

Priporočilo 5: zato da bi kar najbolj upošteval kazensko naravo preiskav, odbor ponovno opozarja OLAF na priporočilo, ki ga je pripravil v svojem prvem poročilu o delu v zvezi z notranjimi postopkovnimi pravili, prilagojenimi različnim fazam preiskave in dovolj natančnim za zagotovitev spoštovanja obstoječih načel.

2. Nadzor zakonitosti preiskav

Pri izvajanju nadzora zakonitosti ukrepov preiskav OLAF priznava potrebo po spoštovanju določb iz uvodne izjave (10) Uredbe (ES) št. 1073/1999, vendar v zvezi s tem daje pristojnost drugim institucijam in pri tem tvega, da zmanjša njeno učinkovitost. Odbor torej meni, da je koristno opozoriti, da je bila od začetka veljavnosti Uredbe (ES) št. 1073/1999 ta pomanjkljivost odkrita in predlagane so bile rešitve.

C. VLOGA IN STATUS ODBORA

Odbor opozarja na dve funkciji, ki mu jih je poverila Uredba: stalen nadzor preiskovalne funkcije in pomoč direktorju pri izvajanju njegovih funkcij.

Za prihodnje obdobje je bilo v zvezi z nadzorom zakonitosti predlagano, da se poveča pristojnosti odbora, ki bi torej imel novo vlogo, ki mu jo trenutna Uredba prepoveduje. Odbor je zadržan do takšnega predloga.

Glede na njegovo sestavo, ki določa njegovo delovanje (mesečna zasedanja), je glavni adut odbora neodvisnost in nepristranskost njegovih ocen. Če bi moral imeti pristojnost odločanja pri poteku preiskav, bi se moral njegov status obvezno spremeniti na račun stalnega statusa vključenosti v institucije Skupnosti: tako bi se njegove pristojnosti povečale, vendar bi se lahko njegova neodvisnost in nepristranskost zmanjšali.

Zato je odbor predlagal ustanovitev „zagovornika svoboščin“, ki bi mu pomagal pri izvajanju teh novih funkcij.

Na podlagi svojega delovanja odbor med drugim meni, da bi lahko prispeval k rešitvi težav, s katerimi se sooča OLAF v zvezi z ureditvijo odnosov s svojimi različnimi partnerji in ki v največji meri izhajajo iz problemov njegovega operativnega delovanja.

Priporočilo 6: odboru izrecno dodeliti medinstitucionalno nalogo usklajevanja med različnimi udeleženci operativnega delovanja zaščite finančnih interesov Skupnosti, s katero bi preprečili zmedo in navzkrižje pristojnosti.

Kar zadeva njegov status, odbor ponovno opozarja institucije na dejstvo, da bi moral imeti na voljo potrebna sredstva za svoje naloge, tako v zvezi z informacijskim načrtom, ki mu mora biti na voljo, kakor tudi glede njegovega upravnega in proračunskega položaja, ki mora zagotavljati njegovo ustrezno delovanje. Še zlasti je treba opozoriti, da je njegova posebnost to, da je neodvisni organ, ki poroča vsem institucijam. Da se potrdi to posebnost, bi moral biti status njegovih članic natančno določen. Poleg tega bi morale biti delovanje odbora in njegovega sekretariata (določitev sedeža, zaposlovanje in napredovanje uslužbencev, proračun) popolnoma neodvisno od nadziranih organov.

SKLEP

Pogodba o Ustavi za Evropo ponuja konkretno vizijo razvoja trenutnega sistema zaščite finančnih interesov s tem, da predvideva vzpostavitev postopkov izvajanja pristojnosti Eurojusta v zvezi z začetkom kazenskih preiskav na področju PIF in njihovega usklajevanja ter v tem okviru načrtuje ustanovitev Evropskega javnega tožilstva iz Eurojusta, ki bi moral prevzeti njegove naloge, kamor bi nato dodali sodni pregon, po potrebi v povezavi z Europolom.

Uredba (ES) št. 1073/1999 je nakazala možno kazensko naravo sklepov in informacij, ki jih je v okviru preiskav pridobil OLAF, in je zanje uveljavila strožja pravila in načela od tistih, ki se uporabljajo za preiskave, določene v statutu, vendar je bil učinek teh določb nezadosten. Ob upoštevanju rezultatov revizije Računskega sodišča je treba v okviru spremembe te uredbe opredeliti smernice za prehod k okviru, predvidenem z Ustavo, in hkrati izboljšati notranjo organizacijo OLAF in odnose z njegovimi partnerji.

Tako bi morali rešiti večino problemov, s katerimi se je doslej soočal OLAF, in omogočiti prehod k Evropskemu javnemu tožilstvu.