

STANOVISKO č. 6/2005

k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1073/1999 a nařízení (Euratom) č. 1074/1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF)

(předložené podle čl. 248 odst. 4 druhého pododstavce a čl. 279 odst. 2 Smlouvy o ES)

(2005/C 202/02)

ÚČETNÍ DVŮR EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ,

s ohledem na Smlouvu o založení Evropských společenství, a zejména na čl. 280 odst. 4 této smlouvy,

s ohledem na Smlouvu o založení Evropského společenství pro atomovou energii, a zejména na článek 160c této smlouvy,

s ohledem na návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1073/1999 a nařízení (Euratom) č. 1074/1999,

s ohledem na žádost o stanovisko k tomuto návrhu předloženou Radou Účetnímu dvoru dne 8. března 2004,

PŘIJAL TOTO STANOVISKO:

Základní informace o návrhu

1. Návrh je založen na hodnotící zprávě předložené Komisí v dubnu 2003 v souladu s ustanoveními článku 15 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 týkajícími se vyšetřování prováděných Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) ⁽¹⁾. Navazuje také na závazek, který dal předseda Komise výboru pro kontrolu rozpočtu dne 18. listopadu 2003 při prezentaci legislativního a pracovního programu Komise na rok 2004. Smyslem návrhu Komise je posílit operační efektivnost Úřadu tím, že by se mu umožnilo soustředit se na své priority a urychlit jeho vyšetřování vyjasněním některých postupů. Avšak vyjádření předsedy šlo dále než návrh předložený Komisí a kromě úprav vyšetřovacích postupů obsahovalo i výhled na možnou reorganizaci samotného Úřadu.

2. Předseda Komise ve skutečnosti prohlásil, že změna zaměření činností Úřadu znamená, že „na útvary Komise budou případně přesunuty některé horizontální úkoly, které se neváží na vyšetřování“, a že „řízení Úřadu se musí znovu promyslet“ ⁽²⁾. Nakonec navrhl „zvýšit efektivnost Úřadu – při rostoucím pracovním zatížení po rozšíření Unie – zvýšením počtu pracovníků, opětovným zaměřením svých úkolů na vyšetřovací funkci a přizpůsobením nařízení“. Z návrhů vyslovených předsedou Komise uvažuje o novelizaci nařízení (ES) č. 1073/1999 pouze ten poslední (přizpůsobit nařízení). Změna zaměření aktuálních úkolů Úřadu by si vyžadovala novelizaci rozhodnutí Komise ze dne 28. dubna 1999, kterým byl Úřad založen ⁽³⁾.

3. Preambule uvádí, že cílem návrhu je novelizovat nařízení v pěti hlavních oblastech, bez jakéhokoli zpochybňování pravomocí a zodpovědností členských států při současném dodržování zásad subsidiarity a proporcionality. Je to těchto pět oblastí:

- a) pokud jde o aktivní zpracování případů, Úřad by měl mít svobodu rozhodovat na základě svých vlastních priorit, zda nějaké vyšetřování zahájí či nikoli (uplatnění zásady rozhodování podle vlastní vůle při zahajování vyšetřování);
- b) pokud jde o vnitřní vyšetřování (správní vyšetřování uvnitř orgánů, institucí, úřadů a agentur), Úřad by měl informovat orgány nebo instituce, v nichž vyšetřování probíhají nebo kde se případně bude vyžadovat přijetí správních opatření na ochranu zájmů Unie;
- c) u vnitřních vyšetřování a v případech podvodů spojených se smlouvami financovanými z fondů Společenství (příčemž přímými výdaji se zabývají vnější vyšetřování), by Úřad měl být schopen provádět inspekce v prostorách hospodářských subjektů v členských státech v souladu s postupy stanovenými nařízením Rady (Euratom, ES) č. 2185/96. Při provádění vnějších vyšetřování by měl mít též neomezený přístup k informacím, jimiž disponují orgány a instituce Společenství;

⁽²⁾ Pod pojmem „řízení“ je třeba chápat nejen řídicí uspořádání, ale i uspořádání dohledu (dozorčí výbor).

⁽³⁾ Rozhodnutí 1999/352/ES, ESUO, Euratom ze 28. dubna 1999 (Úř. věst. L 136, 31.5.1999)

⁽¹⁾ KOM(2003) 154 v konečném znění ze dne 2. dubna 2003.

d) v zájmu správnosti a právní jistoty by se měly ujasnit procedurální záruky vztahující se k právům jednotlivců, a to jak při vnitřních, tak i při vnějších vyšetřováních;

e) úloha dozorčího výboru by se měla rozšířit na sledování délky vyšetřování a ochranu jednotlivců, a to jak u vnitřních, tak vnějších vyšetřování. Proto se navrhuje zvýšit počet členů výboru o dva. Komise také navrhuje, že by jeden člen výboru měl být zodpovědný za přípravu práce týkající se dodržování lidských práv Úřadem.

4. Následující poznámky berou v úvahu zjištění auditu provedeného v Úřadu tak, jak jsou uvedena ve zvláštní zprávě č. 1/2005 Účetního dvora.

Uplatňování zásady rozhodování podle vlastní vůle při zahajování vyšetřování

5. Na uplatňování zásady rozhodování podle vlastní vůle při zahajování vyšetřování lze pohlížet jako na otázku efektivnosti a Účetní dvůr tuto změnu vítá. Avšak bezprostřední praktický dopad bude omezený. Jak ukazuje zvláštní zpráva, počet dobře zdokumentovaných oznámení o podezření z podvodu, které Úřad dostává, není tak velký. Úřad je tedy nucen volit, která z vyšetřování provést.

6. Stanovení priorit a harmonogramu jsou propojené záležitosti. Zkušenost ukázala, že mnohá vyšetřování vedená Úřadem trvají déle než je přiměřené (12 až 18 měsíců). Za těchto okolností by bylo účelné stanovit pro vyšetřování lhůty.

Povinnost informovat

7. Účetní dvůr podporuje návrh na posílení povinnosti Úřadu informovat ty orgány či instituce, jichž se zahajování vyšetřování týká. Vypuštění současného čl. 4 odst. 5 o právu na pozdržení takové informace však vyvolává jistou dvojznačnost. Absence ustanovení k tomuto bodu znamená, že není vyloučena možnost takovou informaci zadržovat. Návrh Komise by se měl upravit tak, aby zajistil, že požadavek na informování nebude bezdůvodně odsunut stranou pod záminkou, že utajení je nutné pro zaručení efektivnosti vyšetřování.

Rozšířené použití inspekčních postupů v nařízení (Euratom, ES) č. 2185/96 ⁽¹⁾

8. Nařízení (Euratom, ES) č. 2185/96 mluví o „kontrolách a inspekcích prováděných na místě Komisí v zájmu ochrany finančních zájmů Evropských společenství“ týkajících se zemědělských podpor, strukturálních fondů a vlastních zdrojů.

9. Návrh uvádí, že použití tohoto nařízení se má rozšířit na přímé výdaje (vnitřní politiky, vnější pomoc atd.). To by mělo rozšířit škálu zásahů dostupných Úřadu, zejména pokud jde o spolupráci s vnitrostátními orgány. Audit Účetního dvora potvrdil, že v tomto směru existuje slabina. Proto je třeba návrh Komise k tomuto bodu uvítat.

Posílení procedurálních záruk

10. Komise považuje za vhodné, aby v nařízení byly zakotveny základní zásady, kterými by se vyšetřování měla řídit. Účetní dvůr se s tímto názorem ztotožňuje.

Úloha a počet členů dozorčího výboru

11. Dodržování zákonných postupů pro vyšetřování musí být zajištěno. Podle článku 14 nařízení (ES) č. 1073/1999 se stížnosti vznesené v průběhu vyšetřování, které se týkají šetření prováděných vyšetřovateli Úřadu, mají adresovat řediteli Úřadu. To není uspokojivé řešení, neboť stěžovateli nezaručuje nezávislé posouzení žádosti. Alternativně se vyšetřování jednotlivci obraceli na evropského veřejného ochránce práv, pokud se domnívali, že jejich základní práva byla porušena. Ukázalo se, že tento postup byl neuspokojivý, neboť za určitých okolností vedl k tomu, že činnost veřejného ochránce práv byla vnímána jako zásah do průběhu vyšetřování. Návrh Komise pověřuje úlohou kontroly chování vyšetřovatelů dozorčí výbor. Toto řešení není lepší, neboť je v rozporu se zásadou, že výbor by neměl zasahovat do probíhajících vyšetřování.

12. Přezkoumání zákonnosti vyšetřovacích akcí by mělo být svěřeno subjektu, který je nestranný a nemůže být zapojen do vedení vyšetřování na základě jiných aspektů svého mandátu.

⁽¹⁾ Úř. věst. L 292, 15.11.1996.

13. Návrh Komise nestanoví jasně úlohu dozorčího výboru, pokud jde o nesoulad mezi zásadou nezasahování do vyšetřování a povinností získat názor výboru během vyšetřování, která nastane buď tehdy, když je překročena doba dvanácti měsíců, nebo pokud Komise musí být informována předtím, než je případ předán soudním orgánům. Proto je nutné zakotvit ještě jasněji zásadu, že dozorčí výbor nebude zasahovat do probíhajících vyšetřování.

14. Komise navrhuje zvýšit počet členů dozorčího výboru z pěti na sedm. Není to založeno na žádné objektivní analýze úkolů a provozních postupů výboru. Povinnosti členů jsou nepravdělné a neumožňují jim prostudovat spisy do hloubky. K tomu,

aby mohli pracovat efektivněji, by bylo alespoň pro některé z nich žádoucí mít předchozí zkušenosti se záležitostmi Společenství, zvláště v oblasti vyšetřování.

15. Podle čl. 11 odst. 6 nařízení (ES) č. 1073/1999 je dozorčí výbor povinen mít alespoň deset schůzí ročně. Má-li se však výbor soustředit na ochranu nezávislosti vyšetřovací funkce Úřadu, nesmí mu být uložena povinnost scházet se téměř každý měsíc. Navíc přezkoumání úlohy a provozních pravidel dozorčího výboru by mělo vést ke snížení počtu pracovních míst v sekretariátu.

Tuto zprávu přijal Účetní dvůr na svém zasedání dne 9. června 2005.

Za Účetní dvůr
Hubert WEBER
předseda
