

## IV

*(Informacje)*INFORMACJE INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH  
UNII EUROPEJSKIEJ

## KOMITETU NADZORU OLAF-U

## Sprawozdanie z działalności Komitetu Nadzoru OLAF-u

Styczeń 2012 r. — styczeń 2013 r.

(2013/C 374/01)

**Członkowie Komitetu Nadzoru OLAF-u****Johan DENOLF**

Przewodniczący

Komisarz główny, dyrektor Dyrekcji Policji Federalnej ds. Przystępności Gospodarczej i Finansowej, członek jednostki analityki finansowej (FIU), Belgia

**Herbert BÖSCH**

Były członek Parlamentu Europejskiego

Były przewodniczący Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego, Austria

**Catherine PIGNON**

Prokurator naczelna Sądu Apelacyjnego w Angers, Francja

**Rita SCHEMBRI** (do marca 2013 r.)

Dyrektor generalna Departamentu Audytu Wewnętrznego i Dochodzeń w Kancelarii Premiera, Malta

**Christiaan TIMMERMANS** (do grudnia 2012 r.)

Były sędzia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Niderlandy

**Jens MADSEN** (od stycznia 2013 r.)

Prokurator ds. poważnej przestępczości gospodarczej i międzynarodowej, Dania

**Tuomas PÖYSTI** (od marca 2013 r.)

Audytor generalny Finlandii, prezes Krajowego Urzędu ds. Audytu, Finlandia

## SPIS TREŚCI

	Strona
PRZEDMOWA PRZEWODNICZĄCEGO .....	3
I. WPROWADZENIE .....	4
II. MONITOROWANIE FUNKCJI DOCHODZENIOWEJ OLAF-u .....	4
1. Zakres monitorowania OLAF-u przez KN oraz porozumienia robocze z OLAF-em .....	4
1.1. Zakres monitorowania .....	4
1.2. Wdrożenie nowych porozumień roboczych z OLAF-em .....	5
2. Monitorowanie funkcji dochodzeniowej OLAF-u z inicjatywy Komitetu Nadzoru .....	5
2.1. Instrukcje dla pracowników dotyczące procedur dochodzeniowych oraz ich wdrożenie .....	5
2.2. Opinie i sprawozdania KN dotyczące poszczególnych spraw .....	7
3. Monitorowanie funkcji dochodzeniowej OLAF-u — informacje o poszczególnych sprawach przesłane przez dyrektora generalnego OLAF-u .....	8
3.1. Informacje przekazane KN .....	8
3.2. Ustalenia KN .....	10
3.3. Zmiana rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 .....	12
III. ZARZĄDZANIE FUNKCJĄ DOCHODZENIOWĄ OLAF-u .....	13
1. Priorytety OLAF-u w zakresie dochodzeń .....	13
2. Organizacja administracyjna, budżet i polityka kadrowa w kontekście funkcji dochodzeniowej OLAF-u .....	13
2.1. Budżet .....	13
2.2. Organizacja administracyjna i polityka kadrowa .....	13
IV. STOSUNKI Z OLAF-EM, INSTYTUCJAMI UE I INNYMI ZAINTERESOWANYMI STRONAMI .....	14
1. Stosunki z OLAF-em .....	14
2. Stosunki z instytucjami UE .....	14
3. Stosunki z innymi zainteresowanymi stronami .....	15
V. METODY PRACY KOMITETU NADZORU .....	15
1. Posiedzenia i sprawozdawcy .....	15
2. Sekretariat .....	15
ZAŁĄCZNIK I .....	16
ZAŁĄCZNIK II .....	17
ZAŁĄCZNIK III .....	21

## PRZEDMOWA PRZEWODNICZĄCEGO

Komitet Nadzoru OLAF-u rozpoczął swą działalność w obecnym składzie w styczniu 2012 r. Niniejsze sprawozdanie z działalności, które mam przyjemność przedstawić, obejmuje pierwszy rok naszego mandatu.

Komitet Nadzoru z pełnym zaangażowaniem wspiera OLAF w wykonywaniu jego mandatu w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, korupcji i nieprawidłowości mających wpływ na interesy finansowe Unii Europejskiej oraz przyczynia się do wzmacniania niezależności OLAF-u poprzez systematyczne monitorowanie jego funkcji dochodzeniowej, a w stosownych przypadkach także poprzez doradztwo i konstruktywną krytykę. W tym celu przez cały dotychczasowy okres urzędowania staraliśmy się uzyskać kompleksowy obraz tego, w jaki sposób OLAF wykonuje swoje funkcje dochodzeniowe. W tym kontekście monitorowaliśmy sprawy z udziałem OLAF-u w świetle nowych procedur wprowadzonych w 2012 r. przez dyrektora generalnego OLAF-u oraz badaliśmy jego nową strukturę organizacyjną, aby ustalić, czy zapewnia mu ona optymalne możliwości pracy efektywnej i ekonomicznej pod względem środków.

W pierwszym roku swojego mandatu nowy Komitet Nadzoru stanął wobec wielu istotnych zmian: wewnętrznej reorganizacji OLAF-u, przyjęcia nowych instrukcji dla pracowników w sprawie procedur dochodzeniowych, nowych porozumień roboczych zawartych między OLAF-em a Komitetem Nadzoru oraz trwającej reformy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999. Trudności wystąpiły również wskutek rozbieżności poglądów OLAF-u i Komitetu Nadzoru na temat wykonywania zadań powierzonych Komitetowi. Rezygnacja członka Komisji Europejskiej w wyniku dochodzenia prowadzonego przez OLAF oraz monitorowanie przez Komitet Nadzoru tego konkretnego dochodzenia stanowiły kolejne poważne wyzwania dla nowego składu Komitetu.

Mimo to przedstawiliśmy bezkompromisowe opinie i sprawozdania, w których przeanalizowaliśmy sposób pełnienia przez OLAF jego funkcji dochodzeniowych, proponowaną reformę rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 i budżet OLAF-u.

Członkowie Komitetu Nadzoru są, jako organ, oddani kształtowaniu jak najlepszych stosunków roboczych z OLAF-em. Mimo to zdrowe napięcie w stosunkach między OLAF-em a Komitetem jest czymś normalnym, jak w każdej relacji między nadzorującym a nadzorowanym. W celu dołożenia wszelkich starań, aby poprawić nasze wzajemne zrozumienie, Komitet w drugim roku urzędowania podejmie inicjatywę dotyczącą propozycji nowych porozumień roboczych opartych na sposobie postrzegania przez Komitet jego własnych zadań. Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1073/1999 Komitet postrzega się jako organ monitorujący, który wykorzystuje system matrycowy, aby ustalać i sygnalizować problemy systemowe: poziome poprzez dobór próby i pionowe poprzez monitorowanie poszczególnych przypadków. Naszym ostatecznym celem jako niezależnego Komitetu jest i pozostanie jednak wspieranie dyrektora generalnego w wypełnianiu jego funkcji, a tym samym przyczynianie się do zwiększenia skuteczności dochodzeń OLAF-u oraz do wzmacniania jego niezależności dochodzeniowej. Z pełną świadomością pragniemy w dalszym ciągu podążać w tym kierunku.

Chciałbym złożyć szczególne podziękowania i gratulacje sekretariatowi Komitetu za niestrudzoną pracę i nieocenione wsparcie w czasie trwania kadencji Komitetu.

Johan DENOLF

Przewodniczący Komitetu Nadzoru OLAF

## I. WPROWADZENIE

1. Rolę Komitetu Nadzoru Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (dalej: KN) określono w rozporządzeniu (WE) nr 1073/1999<sup>(1)</sup> i w decyzji ustanawiającej OLAF<sup>(2)</sup>. KN jest gwarantem niezależności OLAF-u. Nadzoruje funkcję dochodzeniową OLAF-u poprzez regularne monitorowanie mające na celu zapewnienie odpowiedniego prowadzenia dochodzeń. Monitorowanie przez KN funkcji dochodzeniowej OLAF-u odbywa się zgodnie z regulaminem KN<sup>(3)</sup>. W szczególności opiera się ono na badaniu akt poszczególnych spraw OLAF-u oraz innych danych dostępnych KN, co pozwala na opracowywanie szczegółowych i ogólnych wniosków i zaleceń, które przekazywane są dyrektorowi generalnemu OLAF-u oraz w razie potrzeby odpowiednim instytucjom UE.

2. Monitorowanie poszczególnych spraw jest niezbędne do wyciągania wniosków o charakterze systemowym lub ogólnym oraz ustalania ewentualnych braków systemowych w funkcji dochodzeniowej OLAF-u. KN skupia się w szczególności na badaniu, czy w dochodzeniach OLAF-u przestrzegane są prawa podstawowe i gwarancje proceduralne oraz czy sprawy prowadzone są efektywnie, skutecznie, terminowo i zgodnie z obowiązującymi zasadami i przepisami prawa.

3. Czynności te wymagają oczywiście dostępu do akt spraw, w których OLAF prowadził dochodzenia. OLAF nieprzerwanie zapewniał ten dostęp do marca 2012 r. Na początku kadencji obecnego KN dyrektor generalny OLAF-u wprowadził jednak nowe ustalenia w odniesieniu do dostępu KN do istotnych informacji na temat spraw OLAF-u, co utrudniło KN właściwe wykonywanie jego zadań ze względu na brak dostatecznych i przekazywanych w odpowiednim czasie informacji.

4. Miało to decydujący wpływ na działalność KN w przedmiotowym okresie sprawozdawczym. Znaczną ilość czasu i zasobów przeznaczono na dyskusje z dyrektorem generalnym OLAF-u podczas spotkań i w obszernej korespondencji na temat przywrócenia KN narzędzi monitorowania. W rezultacie przyjęto tymczasowe porozumienia robocze, które niestety okazały się nieskuteczne.

5. Mimo to KN jednogłośnie przyjął dwie formalne opinie, stanowisko i sprawozdanie. KN zbadał 83 spraw przekazanych krajowym organom sądowym i 188 sprawozdań OLAF-u dotyczących spraw trwających dłużej niż dziewięć miesięcy. KN przeanalizował również tekst reformy rozporządzenia (WE)

<sup>(1)</sup> Art. 11 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) (Dz.U. L 136 z 31.5.1999, s. 1).

<sup>(2)</sup> Art. 4–6 oraz motyw 5 decyzji Komisji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiającej Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) (Dz.U. L 136 z 31.5.1999, s. 20).

<sup>(3)</sup> Dz.U. L 308 z 24.11.2011, s. 114.

nr 1073/1999 na podstawie doświadczeń KN w zakresie monitorowania dochodzeń OLAF-u.

6. Niniejsze pierwsze sprawozdanie z działalności obecnego KN obejmuje pełny rok od jego powołania, tj. okres od końca stycznia 2012 r. do stycznia 2013 r. Członkami KN byli Christian Timmermans (przewodniczący, styczeń–luty 2012 r.), Johan Denolf (przewodniczący od października 2012 r.), Herbert Bösch, Catherine Pignon i Rita Schembri<sup>(4)</sup>. W styczniu 2013 r. KN powitał nowego członka, Jensa Madsena, który zastąpił Ch. Timmermansa.

## II. MONITOROWANIE FUNKCJI DOCHODZENIOWEJ OLAF-u

Artykuł 11 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999:

*Komitet Nadzoru umacnia niezależność Urzędu poprzez regularne monitorowanie prowadzonych działań dochodzeniowych.*

Motyw 10 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999:

*Dochodzenia muszą być prowadzone [...] z pełnym poszanowaniem praw człowieka i podstawowych wolności, a w szczególności zasad bezstronności, w sprawie osób zaangażowanych w wyrażanie swoich poglądów w kwestiach stanów faktycznych ich dotyczących i dla zasady, że wnioski dochodzenia są oparte wyłącznie na podstawie elementów posiadających wartość dowodową.*

### 1. Zakres monitorowania OLAF-u przez KN oraz porozumienia robocze z OLAF-em

#### 1.1. Zakres monitorowania

7. Rolą KN jest monitorowanie funkcji dochodzeniowej OLAF-u w celu dopilnowania, aby jego niezależność nie została naruszona oraz aby dochodzenia prowadzone były zgodnie z najwyższymi standardami jakości. Poprzez dokładne badanie poszczególnych spraw KN jest w stanie określić ryzyko nieodpowiedniego wpływu na etapie wszczynania dochodzenia, ścigania oraz prowadzenia dochodzeń OLAF-u, które stanowiłoby zagrożenie dla niezależności dochodzeniowej OLAF-u. W związku z tym często niezbędne jest badanie kompletnych akt poszczególnych spraw – lub ich reprezentatywnych prób – oraz omawianie ich z pracownikami dochodzeniowymi i kierownikami OLAF-u, aby ukończyć szczegółową analizę metod dochodzeniowych.

8. Legalność i dokładność analiz przeprowadzanych przez KN jako organ niezależny wymaga również badania faktycznych elementów spraw wraz z oceną przebiegu dochodzenia w zamkniętych sprawach i przeglądem określonych obszarów. Określenie optymalnych metod monitorowania funkcji dochodzeniowej OLAF-u należy zatem do zadań KN.

<sup>(4)</sup> Pani Schembri wycofała się z prac KN od października 2012 r. i złożyła rezygnację w marcu 2013 r., kiedy to zastąpił ją nowy członek, p. Tuomas Pöysti.

## 1.2. Wdrożenie nowych porozumień roboczych z OLAF-em

9. W związku z powyższym KN głęboko ubolewa, że jego stosunki z OLAF-em były szczególnie trudne w okresie sprawozdawczym oraz że warunki współpracy pomiędzy OLAF-em a KN uległy znacznej zmianie wkrótce po rozpoczęciu wykonywania mandatu przez nowy KN. Dyrektor generalny OLAF-u wyznaczył jako punkt kontaktowy na potrzeby KN dział zajmujący się wyłącznie kwestiami polityki, natomiast wnioski kierowane przez KN do OLAF-u dotyczą przede wszystkim kwestii dochodzeniowych, którymi ten dział nie zajmuje się bezpośrednio. Ponadto nowe warunki współpracy w odniesieniu do dostępu KN do istotnych informacji dotyczących spraw poważnie ograniczają zdolność nowego KN do wykonywania jego zadań.

10. Od marca 2012 r. KN napotyka przeszkody w wykonywaniu swojej funkcji w zakresie monitorowania. Polegają one na nadmiernym i uznaniowym ograniczaniu – bez wcześniejszego powiadomienia KN – jego dostępu do akt spraw znajdujących się w systemie zarządzania sprawami OLAF-u (CMS) <sup>(5)</sup>, nieprawidłowym stosowaniu przepisów dotyczących ochrony danych <sup>(6)</sup>, wskutek czego KN nie może przeanalizować sprawozdań OLAF-u, oraz opóźnieniach w przekazywaniu żądanych informacji, wynikających m.in. z długotrwałej i niewiarygodnej wewnętrznej procedury administracyjnej.

11. Trudności te uniemożliwiły KN wykonywanie jego zadań, co dokładniej wyjaśniono w dalszej części niniejszego sprawozdania. Ujmując rzecz bardziej zasadniczo, trudności te wydają się powiązane z kwestionowaniem przez dyrektora generalnego OLAF-u kompetencji KN do badania – w ramach systemowego monitorowania przez KN funkcji dochodzeniowej OLAF-u – poszczególnych spraw, a szczególnie wykonywania jego zadania dotyczącego ochrony praw podstawowych i gwarancji proceduralnych <sup>(7)</sup>.

12. KN musi z naciskiem stwierdzić, że przy podejmowaniu decyzji dotyczących udzielania informacji związanych ze sprawą lub przy ustalaniu zakresu informacji wymaganych przez KN dyrektor generalny OLAF-u nie może korzystać ze swobody uznania pod względem określania zakresu roli KN. Taka interpretacja prowadziłaby do obalenia roli KN. Obecny KN w pełni podziela opinię swoich poprzedników, którzy podkreślali, że dostępu KN do odpowiednich informacji dotyczących spraw nie można pozostawić uznaniu dyrektora generalnego OLAF-u <sup>(8)</sup>.

<sup>(5)</sup> CMS jest elektronicznym systemem zarządzania dokumentacją, który stanowi dla OLAF-u jedno źródło wszelkich informacji na temat spraw prowadzonych przez ten urząd. CMS umożliwia pracownikom dochodzeniowym zarządzanie wszystkimi informacjami związanymi z ich aktami sprawy, zapewniając elektroniczny rejestr wszystkich dokumentów dotyczących poszczególnych akt. Każdy zapis sprawy zawiera historię akt, począwszy od informacji wstępnych, po selekcję, dochodzenie i wszelkie wymagane działania w zakresie monitorowania. We wrześniu 2008 r. KN i OLAF osiągnęły porozumienie w sprawie ustanowienia modułu CMS na potrzeby Komitetu Nadzoru. Celem tego modułu jest ułatwienie KN wykonywania jego zadań z jednoczesnym poszanowaniem obowiązków w zakresie ochrony danych osobowych. Do marca 2012 r. porozumienie to było częściowo wdrożone w odniesieniu do automatycznego dostępu do zamkniętych dochodzeń.

<sup>(6)</sup> Zob. część 3.1.3 niniejszego sprawozdania.

<sup>(7)</sup> Zob. pod tym względem wyrok z dnia 8 lipca 2008 r., *Franchet i Byk przeciwko Komisji*, sprawa T-48/05.

<sup>(8)</sup> Zob. pkt 40 opinii KN nr 4/2011.

13. W dniu 11 września 2012 r. i po długotrwałej dyskusji z OLAF-em KN zgodził się na tymczasowe porozumienia robocze zaproponowane przez OLAF. W ramach tych porozumień roboczych wdrożono trój etapowe podejście oparte na opinii wydanej w 2007 r. przez Europejskiego Inspektora Ochrony Danych <sup>(9)</sup>, który wyraził wówczas obawy związane z automatycznym dostępem KN do danych osobowych zawartych w CMS. W dniu 21 grudnia 2012 r. dyrektor generalny OLAF-u przekazał dyrektorom OLAF-u instrukcje mające na celu wdrożenie porozumień roboczych.

14. Po dokonaniu oceny wystarczalności i użyteczności informacji otrzymanych od OLAF-u po wdrożeniu porozumień KN uznał – z przyczyn podkreślonych w dalszej części niniejszego sprawozdania – że sposób, w jaki porozumienia te zostały zastosowane, nadal nie umożliwia mu właściwego wykonywania zadań. Dlatego KN poinformował dyrektora generalnego OLAF-u o konieczności przeglądu tych porozumień w celu zagwarantowania, że KN otrzymuje wystarczające i dokładne informacje. KN podjął zatem inicjatywę zaproponowania w bliskiej przyszłości nowych porozumień roboczych i docenia gotowość dyrektora generalnego OLAF-u do ich przyjęcia wyrażoną w styczniu 2013 r.

## 2. Monitorowanie funkcji dochodzeniowej OLAF-u z inicjatywą Komitetu Nadzoru

Artykuł 11 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999:

Na wniosek dyrektora lub z własnej inicjatywy, komitet przedstawia dyrektorowi opinię dotyczącą działalności Urzędu, jednakże bez ingerencji w przebieg prowadzonych dochodzeń.

Artykuł 11 ust. 8 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999:

Komitet może przedstawiać Parlamentowi, Radzie i Komisji raporty dotyczące wyników dochodzeń Urzędu i działaniach podejmowanych w ich następstwie przez Urząd.

### 2.1. Instrukcje dla pracowników dotyczące procedur dochodzeniowych oraz ich wdrożenie

15. W lutym 2012 r. dyrektor generalny OLAF-u udostępnił nowe instrukcje dla pracowników dotyczące procedur dochodzeniowych (dalej zwane „instrukcjami dla pracowników”), które zastępują poprzedni podręcznik OLAF-u oraz służą uproszczeniu i wyjaśnieniu procedur dochodzeniowych. KN z zadowoleniem przyjmuje opublikowanie instrukcji dla pracowników na stronie internetowej OLAF-u w celu zachowania przejrzystości. Wprowadzenie tych instrukcji połączone było z kluczowymi zmianami w strukturze organizacyjnej OLAF-u.

<sup>(9)</sup> Opinia w sprawie przekazanego przez inspektora ochrony danych Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) zgłoszenia dotyczącego uprzedniego sprawdzenia w odniesieniu do regularnego monitorowania realizacji roli dochodzeniowej OLAF-u, 19 lipca 2007, sprawa 2007-73.

16. KN podjął zatem inicjatywę zbadania instrukcji dla pracowników i wyznaczył dwóch sprawozdawców, którzy spotkali się z pracownikami OLAF-u, w szczególności tymi odpowiedzialnymi za opracowanie projektu tych instrukcji. Sprawozdawcy odbyli również kilka posiedzeń roboczych z sekretariatem KN. Z uwagi na znaczące obciążenie pracą w przedmiotowym okresie sprawozdawczym i niewystarczającą liczbę pracowników w swoim sekretariacie KN zmuszony był opóźnić przyjęcie planowanej opinii na temat instrukcji dla pracowników.

17. KN zauważył, że w instrukcjach dla pracowników pod wieloma względami uprzedzono zmianę rozporządzenia (WE) nr 1073/1999, która jeszcze nie została przyjęta przez prawodawcę. Szczegółowe rozważania na temat zgodności tych instrukcji z przyszłym tekstem tego rozporządzenia znajdują się w załączniku III do niniejszego sprawozdania. Przed wyciągnięciem ostatecznych wniosków KN postanowiła uwzględnić również wyniki monitorowania poszczególnych spraw, w których dochodzenia przeprowadzono częściowo lub w pełni zgodnie z instrukcjami dla pracowników.

18. KN przeanalizował te sprawy w świetle zasad określonych zarówno w poprzednim podręczniku OLAF-u, jak i w instrukcjach dla pracowników, oraz ocenił zmiany spowodowane przez te instrukcje. Zauważono istotne zmiany, między innymi w procedurze wszczynania i zamykania spraw, prowadzenia działań dochodzeniowych i wcześniejszej kontroli ich zgodności z prawem, a także w procedurze końcowego przeglądu jakościowego i prawnego.

#### 2.1.1. Wszczynianie i zamykanie spraw

19. KN zwrócił szczególną uwagę na przewidzianą w instrukcjach dla pracowników procedurę wszczynania dochodzeń i spraw dotyczących koordynacji. KN wciąż pracuje nad oceną procesu selekcji<sup>(10)</sup>. Jej wyniki zostaną przedstawione w mającej się wkrótce ukazać opinii. Oprócz tej nierozstrzygniętej kwestii KN zauważył wzrost liczby spraw wszczętych w okresie od dnia 1 lutego 2012 r. oraz zmianę praktyki dotyczącej uprawnień do wszczynania i zamykania dochodzeń.

20. W odniesieniu do tego pierwszego aspektu KN zauważył, że w ramach stosowania środków przejściowych określonych w art. 30 ust. 2 instrukcji dla pracowników wszystkie informacje *niedotyczące* członków, urzędników i innych pracowników UE, zarejestrowane w OLAF-ie przed dniem 1 lutego 2012 r. i objęte oceną, muszą stać się przedmiotem dochodzenia lub sprawy dotyczącej koordynacji<sup>(11)</sup>. Wskutek tego dyrektor generalny OLAF-u wszczął na mocy decyzji z dnia 31 stycznia 2012 r. ogółem 423 sprawy<sup>(12)</sup>. KN zamierza zbadać, w jakim zakresie decyzja ta jest zgodna z kryteriami określonymi w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który orzekł,

<sup>(10)</sup> Zob. pkt 71 niniejszego sprawozdania.

<sup>(11)</sup> Art. 30 ust. 2 instrukcji dla pracowników: „Od dnia 1 lutego 2012 r. wszystkie oceny informacji dotyczących członków, urzędników i innych pracowników UE zarejestrowane w OLAF-ie przed dniem 1 lutego 2012 r. muszą być przetwarzane przez dany dział dochodzeniowy zgodnie z procedurami obowiązującymi w dniu rejestracji. Dział dochodzeniowy musi przedstawić wnioski dotyczące albo wszczęcia dochodzenia lub sprawy dotyczącej koordynacji, albo oddalenia danej sprawy oraz musi przedłożyć te wnioski działowi selekcji i kontroli dochodzeń w celu wydania opinii zgodnie z nowymi procedurami”.

<sup>(12)</sup> 221 dochodzeń i 202 sprawy dotyczące koordynacji.

że dyrektor generalny OLAF-u nie może podjąć decyzji o wszczęciu dochodzenia, dopóki nie istnieją „wystarczająco poważne podejrzenia” dotyczące nadużyć finansowych, korupcji lub innych nielegalnych działań szkodzących interesom finansowym UE<sup>(13)</sup>.

21. W odniesieniu do drugiego aspektu KN zauważył na podstawie zbadanych spraw, że wcześniejsza praktyka delegowania przez dyrektora generalnego OLAF-u uprawnień do wszczynania i zamykania dochodzeń na dyrektora odpowiedzialnego za działania operacyjne i dochodzenia uległa zmianie wskutek wdrożenia zalecenia Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>(14)</sup> po objęciu urzędu przez nowego dyrektora generalnego w lutym 2011 r. Zgodnie z zaleceniem zmianę tę obecnie odzwierciedlono w instrukcjach dla pracowników<sup>(15)</sup>. Zważywszy, że niezależność dochodzeniowa OLAF-u określona jest w rozporządzeniu (WE) nr 1073/1999 w odniesieniu do jego dyrektora generalnego *osobiście*, KN z zadowoleniem przyjmuje tę zmianę i docenia fakt, że OLAF odtąd działa zgodnie z zaleceniem Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

#### 2.1.2. Prowadzenie działań dochodzeniowych i wcześniejsza kontrola ich zgodności z prawem

22. Kontrola zgodności środków dochodzeniowych z prawem – której celem jest zagwarantowanie, że dowody zgromadzone zgodnie z prawem, przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych i gwarancji proceduralnych, jak również wymogów proceduralnych państw członkowskich – jest w OLAF-ie funkcją kluczową. KN uważa zatem, że systematyczna kontrola zgodności z prawem pewnej liczby środków dochodzeniowych, określonej w nowych instrukcjach dla pracowników, stanowi niewątpliwie krok naprzód pod względem zwiększania odpowiedzialności OLAF-u i zapewniania legalności jego działań.

23. Tę kluczową funkcję powierzono nowo utworzonemu działowi — działowi selekcji i kontroli dochodzeń — który oprócz przeprowadzania w trakcie dochodzenia kontroli zgodności z prawem doradza również dyrektorowi generalnemu OLAF-u w kwestii ewentualnego wszczęcia dochodzenia lub sprawy dotyczącej koordynacji oraz dokonuje ostatecznego przeglądu prawnego spraw przed ich zamknięciem. Biorąc pod uwagę istotną rolę, jaką dział ten odgrywa w całym cyklu życia spraw, KN postanowił monitorować – w ramach swojej analizy instrukcji dla pracowników<sup>(16)</sup> – wykonywanie przez ten dział różnych powierzonych mu zadań, a także zbadać, jak funkcje tego działu dostosowane są do funkcji innych działów.

<sup>(13)</sup> Zob. wyroki z dnia 10 lipca 2003 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu*, sprawa C-15/00, i *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Europejskiemu Bankowi Centralnemu*, sprawa C-11/00, odpowiednio pkt 164 i 141.

<sup>(14)</sup> Zob. projekt zalecenia Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie jego dochodzenia dotyczącego skargi 856/2008/BEH przeciwko Europejskiemu Urzędowi ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych. Rzecznik stwierdził, że OLAF nie wykazał, iż jego praktyka delegowania przez dyrektora generalnego uprawnień do podejmowania decyzji w sprawie wszczynania i zamykania dochodzeń na dyrektora odpowiedzialnego za dochodzenia i działania operacyjne jest zgodna z prawem, i zalecił OLAF-owi ponowne jej rozważenie.

<sup>(15)</sup> Zob. decyzja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 11 listopada 2011 r. w sprawie jego dochodzenia dotyczącego skargi 856/2008/BEH przeciwko Europejskiemu Urzędowi ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych.

<sup>(16)</sup> Zob. pkt 17 niniejszego sprawozdania.

24. Bez uszczerbku dla treści przyszłej opinii w sprawie instrukcji dla pracowników oraz z uwagi na sprawozdanie roczne działu selekcji i kontroli dochodzeń<sup>(17)</sup> KN rozpatrzyłby następujące kwestie: 1) kryteria wszczynania i zamykania spraw oraz kanały komunikacji z działami dochodzeniowymi i działami wsparcia podczas etapu oceny; 2) kompetencje zawodowe personelu działu selekcji i kontroli dochodzeń; 3) wewnętrzne cele/założenia dotyczące czasu trwania oceny oraz ich praktyczne zastosowanie; 4) prowadzenie kontroli zgodności z prawem; 5) podział spraw wszczętych lub zamkniętych według sektora, rodzaju skarżącego i kraju; 6) wewnętrzne pisemne wytyczne działu dotyczące praw podstawowych i gwarancji proceduralnych.

25. Tymczasem KN z zadowoleniem odnotował pewną poprawę w odniesieniu do uprzedniej zgody dyrektora generalnego, której pracownicy OLAF-u potrzebowali, żeby móc podjąć pewne środki dochodzeniowe. Odpowiednie przepisy instrukcji dla pracowników oraz powiązana z nimi kontrola zgodności środków z prawem przeprowadzana przed realizacją tych środków<sup>(18)</sup> wydają się stanowić odpowiedni sposób wyeliminowania pewnych niedociągnięć, które KN odnotował, badając sprawy, a które zaistniały przed wprowadzeniem wspomnianych instrukcji<sup>(19)</sup>.

26. KN uważa jednak, że potrzebne są dalsze udoskonalenia. W instrukcjach dla pracowników przedstawiono ograniczony wykaz działań dochodzeniowych, które wymagają wcześniejszej kontroli zgodności z prawem<sup>(20)</sup>. W świetle swoich doświadczeń w zakresie monitorowania KN odnotował, że OLAF zebrał lub próbował zebrać dowody za pomocą innych środków, które nie są wymienione w instrukcjach dla pracowników, a tym samym rzekomo nie wymagają wcześniejszej kontroli zgodności z prawem. KN zalecił zatem dyrektorowi generalnemu OLAF-u wprowadzenie dokładnej weryfikacji podstawy prawnej przed wdrożeniem jakiegokolwiek środka, który mógłby prowadzić do potencjalnej ingerencji w prawa podstawowe osób objętych dochodzeniami OLAF-u.

### 2.1.3. Końcowy przegląd jakościowy i prawny

27. Końcowy przegląd jakościowy i prawny sprawozdania końcowego i proponowanych zaleceń<sup>(21)</sup> jest przeprowadzany na podstawie standardowego formularza zawierającego wcześniej określone elementy, które dział selekcji i kontroli dochodzeń musi sprawdzić. KN odnotował, że przegląd przeprowadzono na podstawie tego ograniczonego wykazu pozycji i że

<sup>(17)</sup> Zob. sprawozdanie roczne za rok 2012 działu OLAF-u 0.1 (dział selekcji i kontroli dochodzeń).

<sup>(18)</sup> Zob. art. 11 ust. 6 i art. 12 instrukcji dla pracowników.

<sup>(19)</sup> Na przykład zdarzały się sprawy, w których decyzje w sprawie wyznaczenia pracowników lub organów do przeprowadzenia działań dochodzeniowych wydano już po zakończeniu tych działań bądź też decyzji takich w ogóle nie było.

<sup>(20)</sup> Art. 12 ust. 1 instrukcji dla pracowników: „W przypadku gdy dział dochodzeniowy przewiduje przeprowadzenie działania dochodzeniowego, które wymaga zgody dyrektora generalnego zgodnie z art. 11 ust. 6 lub misji dochodzeniowej w państwie trzecim, dział dochodzeniowy musi przedłożyć Działowi Selekcji i Kontroli Dochodzeń wniosek o wydanie decyzji w sprawie proponowanego działania dochodzeniowego”. W art. 11 ust. 6 przewiduje się, że „pracownicy działu dochodzeniowego przeprowadzają następujące działania dochodzeniowe po okazaniu pisemnego oświadczenia dyrektora generalnego, w którym określone są ich tożsamość i uprawnienia oraz działania dochodzeniowe, do przeprowadzenia których są uprawnieni i upoważnieni: a. przesłuchania zainteresowanych osób; b. kontrola pomieszczeń; c. kontrola na miejscu; d. działania z zakresu forensyki; e. kontrole i inspekcje na podstawie przepisów sektorowych”.

<sup>(21)</sup> Art. 21 instrukcji dla pracowników.

wyduje się, iż osoby dokonujące tego przeglądu nie sprawdziły innych aspektów, które mogłyby wchodzić w grę, zwłaszcza w odniesieniu do przestrzegania przez OLAF gwarancji proceduralnych i praw podstawowych zainteresowanych osób.

28. KN jest zdania, że stosowany standardowy formularz roboczy można byłoby udoskonalić, aby uwzględnić inne aspekty (tj. zgodność z przepisami krajowymi, wnioski o dostęp do dokumentów lub do akt, prawo do nieskładania zeznań na swoją niekorzyść, wymóg dotyczący rozsądnego terminu, bezstronność, prawo do prywatności). W maju 2012 r. KN przedstawił OLAF-owi schemat oceny przestrzegania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych przed przekazaniem spraw krajowym organom sądowym.

### 2.2. Opinie i sprawozdania KN dotyczące poszczególnych spraw

29. KN dokładnie zbadał sprawę przekazaną w październiku 2012 r. krajowym organom sądowym, która doprowadziła do rezygnacji członka Komisji Europejskiej. KN został poinformowany o tym, że OLAF zamierza przekazać tę sprawę krajowym organom sądowym, lecz w terminie przewidzianym w porozumieniach roboczych nie uzyskał dostępu do tej sprawy zgodnie ze swoim wnioskiem. Uniemożliwiło to KN zbadanie przestrzegania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych przed przekazaniem tej sprawy. Zgodnie z wyrokiem Sądu niezasięgnięcie przez OLAF opinii KN przed przekazaniem informacji krajowym organom sądowym może być postrzegane jako naruszenie art. 11 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999<sup>(22)</sup>.

30. KN zbadał zastosowanie w tej sprawie nowych instrukcji dla pracowników do wszczęcia dochodzenia (poszanowanie zasady proporcjonalności), do prowadzenia dochodzenia (przestrzeganie zasad legalności i bezstronności), do poszanowania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych oraz wymogów w zakresie ochrony danych osobowych, a także do zamknięcia dochodzenia.

31. Przeprowadzając analizę, KN odkrył szereg potencjalnych problemów i wydał w związku z tym zalecenia adresowane do dyrektora generalnego OLAF-u, które zawarł w opinii nr 2/2012 przyjętej w dniu 11 grudnia 2012 r.<sup>(23)</sup> KN uznał za stosowne opracowanie także sprawozdania na podstawie art. 11 ust. 8 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 na temat wykrytych możliwych problemów systemowych i zamieszczenie w nim niezbędnych zaleceń dla instytucji UE<sup>(24)</sup>. KN uznał, że instytucje te powinny wiedzieć o kwestiach poruszonych przez KN na poziomie proceduralnym oraz o zaleceniach skierowanych do dyrektora generalnego OLAF-u, które mogą posłużyć jako nowe elementy w kontekście rozważania ewentualnych zmian tekstu rozporządzenia (WE) nr 1073/1999. Stosowną analizę dołączono do niniejszego sprawozdania jako załącznik III.

<sup>(22)</sup> Zob. przytoczony powyżej wyrok w sprawie *Franchet i Byk przeciwko Komisji*, pkt 163–170.

<sup>(23)</sup> Ze względu na poufność opinii nr 2/2012 nie załączono do niniejszego sprawozdania.

<sup>(24)</sup> Ze względu na poufność sprawozdania tego nie załączono do niniejszego dokumentu.

32. Dyrektor generalny OLAF-u zakwestionował uprawnienia KN do wydawania formalnych opinii dotyczących poszczególnych spraw. KN zdecydowanie nie zgadza się z tym i podkreśla, że badanie poszczególnych spraw i formułowanie odpowiednich wniosków jest niezbędnym elementem zadań KN w zakresie monitorowania, który umożliwia szybkie informowanie o wynikach pracy KN i o potencjalnych wykrytych problemach. Pozwała to dyrektorowi generalnemu OLAF-u na szybkie reagowanie na ryzyko i podejmowanie w razie konieczności odpowiednich środków w celu udoskonalenia działań dochodzeniowych OLAF-u. W przedmiotowym okresie sprawozdawczym KN poinformował dyrektora generalnego OLAF-u o wynikach monitorowania innej sprawy i również wydał adresowane do niego zalecenia.

33. Ponadto gdy w ustaleniach KN w indywidualnej sprawie poruszane są bardziej systemowe problemy dotyczące sposobu prowadzenia dochodzeń przez OLAF, to zajęcie się tymi problemami oczywiście leży w gestii KN. Artykuł 11 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 nie uniemożliwia KN wydawania opinii w poszczególnych sprawach, pod warunkiem że opinie te nie powodują ingerencji w przebieg prowadzonych dochodzeń. KN podkreśla, że w chwili wydania opinii nr 2/2012 dochodzenie OLAF-u było już zamknięte, a zatem zalecenia sformułowane przez KN miały usprawnić przyszłe działania dochodzeniowe OLAF-u i nie kolidować ze środkami dochodzeniowymi, które OLAF już podjął w tym konkretnym dochodzeniu.

### 3. Monitorowanie funkcji dochodzeniowej OLAF-u — informacje o poszczególnych sprawach przesłane przez dyrektora generalnego OLAF-u

#### 3.1. Informacje przekazane KN

##### 3.1.1. Dochodzenia trwające dłużej niż dziewięć miesięcy

Artykuł 11 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999:

Jeżeli dochodzenie trwa dłużej niż 9 miesięcy, dyrektor informuje Komitet Nadzoru o powodach, ze względu na które nie można jeszcze zakończyć dochodzenia, i przewidywanym terminie jego zakończenia.

34. W przedmiotowym okresie sprawozdawczym KN otrzymał 188 sprawozdań dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy<sup>(25)</sup>. Sektorem, którego dotyczyła większość spraw trwających dłużej niż dziewięć miesięcy, jest sektor pomocy zewnętrznej i funduszy przedakcesyjnych<sup>(26)</sup>, natomiast sektorami o najmniejszej liczbie spraw są sektory tytoniu i towarów podrobionych<sup>(27)</sup> oraz nowych instrumentów finansowych<sup>(28)</sup>. W styczniu 2013 r. przekazano 113 z 188 sprawozdań dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dzie-

więć miesięcy, po tym, jak w wyniku wewnętrznego przeglądu praktyki OLAF-u stwierdzono, że KN nie otrzymał informacji na temat szeregu takich spraw. Dyrektor generalny OLAF-u postanowił wprowadzić środki mające na celu poprawę tej praktyki, np. przesyłanie KN co miesiąc zagregowanych informacji o takich sprawach oraz wdrożenie dodatkowych środków bezpieczeństwa, aby uniknąć nieterminowego przekazywania informacji przez dział dochodzeniowy. KN docenia zaangażowanie dyrektora generalnego OLAF-u w udoskonalanie informacji terminowo przekazywanych Komitetowi.

35. Informacje zawarte w sprawozdaniach dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy (w szczególności elementy takie, jak: opis sprawy, podjęte działania dochodzeniowe, skutki finansowe, kwestie dotyczące przedawnienia i proponowane przyszłe działania dochodzeniowe) mają zasadnicze znaczenie dla dokonywanej przez KN analizy czasu trwania tych spraw. Ponadto dawniej przekazywano KN cenne informacje w ramach oceny informacji wstępnych, które regularnie przesyłano KN w wyniku formalnego porozumienia podpisanego w dniu 31 marca 2008 r. przez byłego dyrektora generalnego OLAF-u. Te informacje uzupełniające (tj. uzasadnienie wszczęcia dochodzenia i na ogół plan pracy) umożliwiały KN ocenienie, czy dochodzenia wszczęto przy pełnej niezależności, bez nacisków zewnętrznych i czy zostały przeprowadzone w sposób efektywny.

36. Kiedy obecny KN rozpoczął działalność, odnotował znaczącą zmianę w metodyce w tej dziedzinie, w szczególności od drugiej połowy 2012 r., gdy sprawozdania dotyczące dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy dostarczane były nieregularnie, a ich zakres był bardzo różnicowany. Od września 2012 r., bez wcześniejszego porozumienia z KN, OLAF znacznie zmienił tę praktykę: znaczna ilość informacji zawartych w sprawozdaniach dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy była zaczerniona, a fakty przekazywane regularnie KN były niewystarczające. Ponadto KN nie przekazywano opinii Działu Selekcji i Kontroli Dochodzeń, które po przyjęciu instrukcji dla pracowników zastąpiły ocenę informacji wstępnych. W rezultacie KN nie mógł mieć pełnego pojęcia spraw i nie mógł właściwie ocenić, czy czas trwania tych spraw jest uzasadniony.

37. Czasami sprawozdania dotyczące dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy nie spełniały wymogów określonych w art. 11 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999<sup>(29)</sup>. W szczególności KN zauważył, że często brakowało kluczowych informacji, takich jak kwestie dotyczące przedawnienia<sup>(30)</sup>, również w sprawozdaniach końcowych<sup>(31)</sup>. Dlatego KN miał poważne trudności ze zidentyfikowaniem spraw, które nie mogą zostać podjęte przez krajowe organy sądowe z powodu przedawnienia.

<sup>(25)</sup> Tymczasem zamknięto 46 z 188 dochodzeń trwających dłużej niż 9 miesięcy (25 % w przedmiotowym okresie sprawozdawczym).

<sup>(26)</sup> 67 sprawozdań (35 % całkowitej liczby otrzymanych przez KN sprawozdań dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż 9 miesięcy).

<sup>(27)</sup> 5 sprawozdań.

<sup>(28)</sup> 12 sprawozdań.

<sup>(29)</sup> Na przykład przewidywanego czasu zakończenia dochodzenia nie określono w pięciu sprawach.

<sup>(30)</sup> W 89 z 188 sprawozdań nie było żadnego odniesienia do aspektów przedawnienia.

<sup>(31)</sup> Do dnia 1 lutego 2012 r. informacje te na ogół ujmowano w sprawozdaniu końcowym ze sprawy lub w dokumencie zawierającym streszczenie najważniejszych aspektów sprawy, które KN przekazywał dział „Doradztwo Prawne i Czynnności Wymiaru Sprawiedliwości”.



## 3.1.2. Zalecenia dla instytucji

Artykuł 11 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999:

Dyrektor informuje komitet o przypadkach, w których dana instytucja, organ, urząd lub agencja nie podjęła działań wynikających z jego zaleceń.

38. W przedmiotowym okresie sprawozdawczym KN nie otrzymał żadnych informacji na temat spraw, w których odnośna instytucja, organ, agencja lub urząd nie podjęły działań w następstwie zaleceń wydanych przez OLAF. KN obawia się, że sytuacja ta nie była spowodowana pełnym wdrożeniem zaleceń OLAF-u, ale raczej brakiem niezbędnego systemu sprawozdawczości pomiędzy OLAF-em a odbiorcami zaleceń.

39. KN odnotował, że po wejściu w życie nowych instrukcji dla pracowników OLAF wprowadził nowy standardowy formularz na potrzeby opracowywania zaleceń dotyczących działania, które instytucje, organy, urzędy lub agencje muszą podjąć w następstwie spraw OLAF-u<sup>(32)</sup>. KN z zadowoleniem przyjął te zmiany i ma nadzieję, że w przyszłości umożliwią one zarówno OLAF-owi, jak i KN właściwe monitorowanie wyników zaleceń wydawanych przez OLAF. KN przyjął również z zadowoleniem zaangażowanie OLAF-u w udoskonalanie tego aspektu jego działania, jak zasygnalizowano w rocznym planie zarządzania OLAF-u.

## 3.1.3. Sprawy wymagające przekazania informacji krajowym organom sądowym

Artykuł 11 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999:

Dyrektor informuje komitet o przypadkach wymagających przekazania informacji organom sądowym państwa członkowskiego.

40. Liczba spraw skierowanych do KN w przedmiotowym okresie sprawozdawczym znacznie wzrosła w stosunku do lat poprzednich<sup>(33)</sup>, co spowodowane było środkami wprowadzonymi w OLAF-ie w celu przyspieszenia zamykania spraw, szczególnie tych trwających dłużej. KN stanął zatem w sytuacji paradoksalnej – musiał monitorować większą liczbę spraw, a jednocześnie OLAF znacząco ograniczył jego narzędzia monitorowania.

<sup>(32)</sup> Formularz ten zawiera odrębny przepis, na mocy którego podmioty te zobowiązane są zgłosić OLAF-owi we wskazanym terminie wszelkie działania lub decyzje podjęte w związku z zaleceniami.

<sup>(33)</sup> Ze średnio 40 spraw rocznie do 83 spraw w przedmiotowym okresie sprawozdawczym.

41. Od marca 2012 r. dostęp KN i jego sekretariatu do elektronicznych akt zamkniętych spraw OLAF-u (w CMS) został ograniczony. Mimo zrozumienia dla kwestii ochrony danych, jakie w charakterze uzasadnienia przedstawił dyrektor generalny OLAF-u<sup>(34)</sup>, KN uznał, że wprowadzone procedury przekazywania stosownych danych nie zapewniają wystarczających i dokładnych informacji, co wyjaśniono poniżej. Dlatego KN poświęcił dużo czasu i starań, aby omówić z dyrektorem generalnym OLAF-u ustanowienie realnych procedur przekazywania niezbędnych informacji.

42. Od marca do września 2012 r. wdrażanie pierwszego zestawu poleceń przesłanych kierownikom odbywało się w sposób dość chaotyczny i występowały różnice w praktyce poszczególnych działów dochodzeniowych<sup>(35)</sup>. Wydaje się to wynikać głównie z faktu, że po reorganizacji OLAF-u i przyjęciu od dnia 1 lutego 2012 r. instrukcji dla pracowników zadanie informowania KN o sprawach wymagających przekazania informacji krajowym organom sądowym zostało zdecentralizowane poprzez przeniesienie tego zadania z poprzedniego działu doradztwa prawnego na działy dochodzeniowe odpowiedzialne za dane sprawy. KN przedstawił OLAF-owi (w maju 2012 r.) schemat oceny przestrzegania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych w tych sprawach, mający na celu ułatwienie KN ich analizy, lecz OLAF nie uwzględnił go w pełni.

43. Przez większość czasu przekazywane informacje były niewystarczające i w rezultacie KN musiał wnioskować o pełny dostęp w CMS do elektronicznej wersji akt spraw OLAF-u. Niektóre z tych wniosków rozpatrzono odmownie<sup>(36)</sup> lub rozpatrzono z bardzo dużym opóźnieniem. Po ponownym złożeniu wniosku KN zapewniono — w charakterze etapu pośredniego – wyczerpujące informacje na temat spraw zamiast uzupełniające informacje KN uznał za wystarczające, w pozostałych przypadkach KN musiał ponownie składać wniosek o dostęp do CMS ze względu na fakt, że przekazane informacje były niewystarczające lub nieprecyzyjne. Ponieważ monitorowanie ze strony KN całkowicie opiera się (przed uzyskaniem dostępu do akt sprawy) na informacjach przekazanych przez OLAF, KN oczekuje, że informacje te będą wiarygodne i dokładne.

<sup>(34)</sup> Zob. pkt 13 niniejszego sprawozdania.

<sup>(35)</sup> Nie wszystkie wymagane dokumenty przekazano KN: w niektórych przypadkach KN otrzymał jedynie pismo przewodnie bez żadnego innego dokumentu potwierdzającego, podczas gdy w innych przypadkach było wręcz przeciwnie — KN otrzymał kopię pełnych akt sprawy; niektóre sprawy zostały przekazane za pośrednictwem wewnętrznej poczty i bez żądania od KN potwierdzenia odbioru będącego dla OLAF-u dowodem na to, że poinformował KN przed przekazania sprawy krajowym organom sądowym; potwierdzenia odbioru często również nie rejestrowano w CMS.

<sup>(36)</sup> Początkowo nie zezwolono na dostęp do 18 spraw (jednej w marcu 2012 r. i 17 w maju 2012 r.), uzasadniając to tym, że albo odniesienie się przez KN do konieczności zbadania poszanowania przez OLAF praw podstawowych i gwarancji proceduralnych było niewystarczające, albo że powód oparty wyłącznie na art. 11 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 (na przykład sprawdzenie ewentualnych naruszeń niezależności dochodzeniowej OLAF-u lub przyczyn, dla których nie można było zakończyć dochodzenia) był niewystarczający, aby uzasadnić dostęp do akt sprawy, które zawierają dane osobowe. Po przyjęciu porozumień roboczych, co nastąpiło we wrześniu 2012 r., dyrektor generalny OLAF-u w końcu zgodził się udzielić dostępu do wszystkich tych spraw.

44. Po przyjęciu we wrześniu 2012 r. porozumienia roboczego między KN a OLAF-em<sup>(37)</sup> wyżej wspomniane polecenia zostały zmienione (w grudniu 2012 r.). Chociaż KN doceniał poprawę — w pewnym stopniu — pod względem przekazywania mu informacji przez OLAF<sup>(38)</sup>, odnotował jednak, że w praktyce z kilku powodów przekazane informacje nadal nie pozwalają mu właściwie wykonywać funkcji monitorującej: zakres informacji został drastycznie ograniczony, a tym samym jest dalece niewystarczający<sup>(39)</sup>; w przypadku niektórych spraw te już bardzo ograniczone informacje przesłane KN zostały w znacznej mierze zamazane, mimo że nie zawierały danych osobowych i chociaż KN dotyczyła zasada ograniczonego dostępu<sup>(40)</sup>; czasami nowe instrukcje były stosowane w różny sposób nawet w obrębie tego samego działu dochodzeniowego; instrukcje dotyczące terminów przekazywania informacji KN<sup>(41)</sup> nie były całkowicie zadowalające, ponieważ zaakceptowanie wyjątkowych powodów skrócenia przewidzianego pięciodniowego okresu pozostawiono wyłącznie uznaniu dyrektora generalnego i nie przewidziano żadnych konsultacji z KN w takich przypadkach.

45. KN przypomina, że celem trój etapowego podejścia uzgodnionego z OLAF-em we wrześniu 2012 r. było przede wszystkim osiągnięcie właściwej równowagi pomiędzy wymogami w zakresie ochrony danych wyrażonymi w opinii EIOD z 2007 r. a potrzebą uzyskiwania przez KN odpowiednich informacji umożliwiających mu wykonywanie jego zadań. KN wyraża jednak ubolewanie, że OLAF wykroczył poza potrzebę ochrony danych osobowych poprzez znaczne ograniczenie informacji przekazywanych KN oraz nadmierne i niepotrzebne redagowanie tych już ograniczonych informacji. W rezultacie KN musiał regularnie wnioskować o dostęp do pełnych akt sprawy, czego można byłoby czasem uniknąć poprzez zapewnienie wystarczających informacji, gdy sprawa jest przekazywana krajowym organom sądowym.

46. KN podkreśla, że wystarczające informacje na temat spraw, przekazywane przez OLAF na mocy art. 11 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 lub na wniosek KN, mają

<sup>(37)</sup> Zob. pkt 13 niniejszego sprawozdania.

<sup>(38)</sup> Od września 2012 r. żaden z wniosków SC nie został rozpatrzony odmownie i zazwyczaj wnioski te rozpatrywano w odpowiednim czasie (od 1 do 14 dni roboczych – w wyjątkowych okolicznościach).

<sup>(39)</sup> Dokumenty, które należy przekazywać KN, nie obejmują już zaleceń oraz pisma do krajowego organu sądowego w sprawie przekazania sprawy. W odniesieniu do treści skróconej i zanonimizowanej wersji sprawozdania końcowego w instrukcjach wydanych przez dyrektora generalnego OLAF-u przewiduje się, że sprawozdanie to powinno zawierać „rubryki informacyjne ze szczegółami dochodzenia oraz skutków finansowych i innych, wraz ze streszczeniem sprawy”, lecz należy całkowicie usunąć sekcje zawierające informacje o przeprowadzonych działaniach dochodzeniowych, zgromadzonych dowodach, przeprowadzonych działaniach w zakresie koordynacji, kwotach, które mają zostać odzyskane lub których sprzeniewierzenie uniemożliwiono, ocenie prawnej stanu faktycznego, w tym opis naruszenia prawodawstwa UE, ewentualnych właściwych przepisach krajowych, okresach przedawnienia mających zastosowanie, uwagach zainteresowanych osób oraz wnioskach dotyczących sprawy.

<sup>(40)</sup> Niektóre działy dochodzeniowe zamazywały takie informacje, jak: typ działania dochodzeniowego przeprowadzonego przez OLAF, dyrektora generalnego KE, której przekazano sprawozdanie końcowe, organ krajowy, z którym OLAF współpracował, etap postępowania krajowego lub kwota do odzyskania.

<sup>(41)</sup> W nowych instrukcjach wspomniano, że „dokumenty przekazywane Komitetowi Nadzoru trzeba na ogół dostarczyć na 5 dni roboczych przed przekazaniem sprawy organom sądowym. Skrócenie tego okresu musi być uzasadnione wyjątkowymi przyczynami, takimi jak pilność lub szczególny charakter kwestii będącej przedmiotem dochodzenia. Wniosek o skrócenie 5-dniowego okresu musi być zatwierdzony przez dyrektora generalnego”.

kluczowe znaczenie dla właściwego monitorowania funkcji dochodzeniowej OLAF-u. W szczególności KN zwraca uwagę, że:

- nie może zidentyfikować potencjalnych nacisków ani prób naruszenia niezależności dochodzeniowej OLAF-u (np. odmowy współpracy z OLAF-em ze strony instytucji, organów, urzędów lub agencji UE lub ze strony państw członkowskich, odmowy lub nieuzasadnionych opóźnień, jeżeli chodzi o zapewnianie OLAF-owi pomocy lub informacji, poważnych trudności w relacjach, nadmiernych wniosków lub instrukcji skierowanych do OLAF-u i jego reakcji na nie) bez dostępu do informacji, które mogłyby ewentualnie znaleźć w dokumentach OLAF-u związanych ze sprawami,
- nie może monitorować poszanowania przez OLAF praw podstawowych i gwarancji proceduralnych, polegając wyłącznie na informacjach zawartych w opiniach działu 0.1, w których ponadto nie są uwzględnione wszystkie kwestie wskazane w schemacie oceny, który KN przedstawił OLAF-owi,
- nie może monitorować czasu trwania dochodzeń i ich odpowiedniego prowadzenia z powodu braku właściwych informacji na temat przeprowadzonych działań dochodzeniowych i ich chronologii, w tym potencjalnych okresów beczynności, i nie może zidentyfikować spraw, które nie mogą zostać podjęte przez krajowe organy sądowe z powodu przedawnienia, ponieważ nie określono mających zastosowanie okresów przedawnienia,
- nie może ocenić wyników dochodzeń OLAF-u i działań podjętych w związku z nimi, nie znając wniosków z dochodzeń i związanych z nimi zaleceń skierowanych do instytucji UE lub właściwych organów państw członkowskich.

### 3.2. Ustalenia KN

47. W oparciu o monitorowanie spraw OLAF-u i mając na uwadze instrukcje dla pracowników, KN wyciągnął kilka wniosków dotyczących systemowych aspektów prowadzenia dochodzeń przez OLAF-u, które wymagają dalszej analizy oraz udoskonalenia treści zmienionego rozporządzenia (WE) nr 1073/1999. Wnioski te przedstawiono w załączniku III do niniejszego sprawozdania. Inne wyniki monitorowania przez KN spraw przekazanych krajowym organom sądowym streszczono poniżej.

### 3.2.1. Niezależność dochodzeniowa

48. We wszystkich sprawach, które skierowano do KN, zbadał on te obszary, w których niezależność dochodzeniowa OLAF-u może być zagrożona, w szczególności obszar współpracy i wymiany informacji z instytucjami, organami, urzędami i agencjami oraz z państwami członkowskimi w odniesieniu do funkcji dochodzeniowej OLAF-u.

49. Na podstawie badania sprawozdań końcowych i dokumentów dotyczących spraw KN był w stanie zidentyfikować te aspekty współpracy z instytucjami i organami UE, które mogą powodować powstanie potencjalnych przeszkód dla niezależnego prowadzenia dochodzeń przez OLAF: opóźnienia lub brak odpowiedzi na przekazane przez OLAF wezwania o udzielenie informacji; niechęć do informowania OLAF-u o sprawach dotyczących potencjalnych nadużyć finansowych; wnioski ze strony instytucji UE do dyrektora generalnego OLAF-u dotyczące zmiany pracowników dochodzeniowych przydzielonych do sprawy jako warunek udzielenia dostępu do pomieszczeń instytucji lub udzielenia OLAF-owi informacji lub dokumentów; wnioski skierowane do komisarza przez instytucje UE, w których kwestionuje się niektóre działania dochodzeniowe i wzywa się go do podjęcia „niezbędnych środków” w odniesieniu do pracowników dochodzeniowych OLAF-u przydzielonych do sprawy. KN docenia fakt, że w tym ostatnim przypadku komisarz udzielił odpowiedzi, w której stwierdził, że niezależność OLAF-u wymaga, aby nie interweniował w trwające dochodzenia, i przekazał tę kwestię dyrektorowi generalnemu OLAF-u.

50. Ponadto KN odnotował, że OLAF na ogół sprawnie współpracuje z organami państw członkowskich, które zapewniają mu pomoc i przekazują informacje na żądanie lub z własnej inicjatywy. KN zauważył jednak również, że w niektórych sprawach, w których doszło do poważnych opóźnień (do 9 miesięcy) pomiędzy zakończeniem dochodzenia a przekazaniem sprawy krajowym organom sądowym, sytuacja ta była spowodowana niechęcią tych organów do przejęcia tych spraw. KN zachęca OLAF do pozostawania w ścisłym kontakcie z właściwymi organami państw członkowskich w celu poprawienia współpracy z nimi. KN ma nadzieję, że wejście w życie zmienionego rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 doprowadzi do istotnych zmian w tym obszarze.

### 3.2.2. Poszanowanie praw podstawowych i gwarancji proceduralnych

51. KN odnotował niedociągnięcia w sprawach zbadanych w przedmiotowym okresie sprawozdawczości, które zazwyczaj wynikały z przejściowego charakteru roku 2012, kiedy to większość dochodzeń przeprowadzono częściowo zgodnie z zasadami określonymi w poprzednim podręczniku OLAF-u, a częściowo zgodnie z nowymi instrukcjami dla pracowników. Większość niedociągnięć była spowodowana niewystarczającymi zasadami proceduralnymi określonymi w poprzednim podręczniku OLAF-u lub nieprawidłowym wdrożeniem tych zasad<sup>(42)</sup>.

<sup>(42)</sup> Działania dochodzeniowe prowadzone były bez pisemnej zgody wymaganej w art. 6 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999; ujawnienie przez OLAF tożsamości informatora jego instytucji; ujawnianie przez OLAF poufnych informacji i danych osobowych pracownika organu UE i osoby objętej dochodzeniem OLAF-u innej instytucji UE, chociaż nie ustalono, czy instytucji tej dotyczy zasada ograniczonego dostępu.

52. Przyjęcie instrukcji dla pracowników i wewnętrzna reorganizacja OLAF-u miały na celu między innymi wzmocnienie ochrony praw podstawowych i gwarancji proceduralnych oraz przyznanie priorytetu ochronie tożsamości źródeł. KN docenia te ulepszenia, lecz odnotowuje, że nawet po przyjęciu instrukcji dla pracowników pozostały jednak pewne problemy z tych samych powodów (braku jasnych zasad określonych w tych instrukcjach lub nieprawidłowości w ich wdrożeniu)<sup>(43)</sup>. Uznając, że problemy te wymagają dalszego doprecyzowania treści nowego rozporządzenia (WE) nr 1073/1999, KN przedstawia niezbędne zalecenia w załączniku III do niniejszego sprawozdania.

53. KN odnotował też, że w niektórych ze zbadanych spraw zainteresowane osoby wniosły do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Inspektora Ochrony Danych oraz Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich skargi dotyczące nieposzanowania przez OLAF praw podstawowych i gwarancji proceduralnych. Jak dotąd – zgodnie z wiedzą KN – Trybunał Sprawiedliwości odrzucił skargi o unieważnienie decyzji OLAF-u jako niedopuszczalne, a Rzecznik Praw Obywatelskich nie doszukał się niewłaściwego administrowania. Ponadto Europejski Inspektor Ochrony Danych uznał, że OLAF na ogół działał zgodnie z zasadami dotyczącymi ochrony danych, z wyjątkiem jednej sprawy, w której uznał, że OLAF naruszył prawo do ochrony danych osobowych poprzez niepotrzebne ujawnienie tożsamości informatora jego instytucji. W świetle tej decyzji KN pragnie przypomnieć OLAF-owi swoje wcześniejsze zalecenia w odniesieniu do ochrony informatorów, wyrażone w opinii KN nr 5/2011.

54. W niektórych sprawach na wniosek zainteresowanych osób w OLAF-ie wszczęto procedurę przeglądu wewnętrznego. KN odnotował, że przegląd wewnętrzny doprowadził do wyciągnięcia wniosku, iż OLAF działał w granicach swoich kompetencji oraz z poszanowaniem praw podstawowych i gwarancji proceduralnych zainteresowanych osób.

55. KN otrzymał również siedem skarg skierowanych do niego samego. KN odnotował, że większość z nich przedłożono również wyżej wymienionym właściwym organom UE. KN uwzględnił je – wyłącznie w celach informacyjnych – w ramach monitorowania funkcji dochodzeniowej OLAF-u. W świetle obecnego brzmienia rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 KN nie uważa się za organ rozpatrujący skargi, lecz mimo to chce być informowany przez OLAF o takich skargach, aby móc lepiej identyfikować potencjalne problemy systemowe związane z prowadzeniem dochodzeń.

<sup>(43)</sup> Środki dochodzeniowe podjęte przez OLAF na niewłaściwej podstawie prawnej lub nawet bez jasnej podstawy prawnej i bez jakiegokolwiek wstępnej analizy prawnej; niepoinformowanie zainteresowanych osób o zamknięciu dochodzenia pomimo zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich: „Prawo podstawowe do dobrej administracji określone w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej wymaga, aby osoba objęta dochodzeniem mogła zasadnie oczekiwać, że w rozsądnym terminie zostanie poinformowana o wynikach tego dochodzenia, gdy zostanie ono zamknięte” (zob. decyzja z dnia 16 lutego 2012 r. zamykająca postępowanie w sprawie skargi 3136/2008/(IP)EI przeciwko Europejskiemu Urzędowi ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych).

### 3.2.3. Czas trwania spraw

56. Aby zidentyfikować potencjalne naciski lub próby naruszenia niezależności dochodzeniowej OLAF-u, KN zwrócił szczególną uwagę na czas trwania spraw, a zwłaszcza na uzasadnienia długiego czasu trwania. KN zbadał to zagadnienie w odniesieniu do wszystkich spraw trwających dłużej niż dziewięć miesięcy i tych, które przekazano krajowym organom sądowym.

57. W wielu z nich KN miał poważne trudności w zidentyfikowaniu przyczyn długiego czasu ich trwania. Chociaż powody dotyczące czasu trwania okresu oceny<sup>(44)</sup> na ogół można było znaleźć w sprawozdaniach dotyczących spraw trwających dłużej niż dziewięć miesięcy, nie we wszystkich sprawozdaniach przesłanych KN wskazano takie powody<sup>(45)</sup>. Podobnie powody czasu trwania spraw po ich wszczęciu również zazwyczaj były wskazane w sprawozdaniach dotyczących spraw trwających dłużej niż dziewięć miesięcy, lecz rzadko w sprawozdaniach końcowych, a KN nie ma żadnego innego instrumentu sprawozdawczego umożliwiającego mu ocenienie czasu trwania spraw po przekazaniu sprawozdań dotyczących spraw trwających dłużej niż dziewięć miesięcy, chyba że zażąda pełnego dostępu do akt sprawy. Ponadto KN odnotował, że termin podany w sprawozdaniach dotyczących spraw trwających dłużej niż dziewięć miesięcy w odniesieniu do zakończenia dochodzenia nie zawsze był przestrzegany<sup>(46)</sup>, lecz OLAF nie udzielił KN żadnych wyjaśnień w tej kwestii. KN postanowił monitorować ten aspekt w nadchodzącym okresie.

58. W przypadku gdy KN miał dostęp do pełnych akt sprawy, dokładnie zbadał chronologię podjętych działań dochodzeniowych i zidentyfikował znaczące okresy bezczynności, trwające od kilku miesięcy do dwóch lat. Pomimo braku kompleksowego przeglądu przyczyn uzasadniających długi czas trwania zbadanych spraw, spowodowanego niewystarczającą ilością istotnych informacji, KN był jednak w stanie zidentyfikować pewne przyczyny, zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne.

59. Wśród przyczyn związanych z organizacją pracy dochodzeniowej w obrębie OLAF-u KN odnotował niewłaściwe zarządzanie niektórymi sprawami (brak kontroli ze strony zespołu zarządzającego i brak odpowiedniego systemu zapobiegającego okresom bezczynności), zmiany pracowników skierowanych do niektórych dochodzeń (szczególnie po wewnętrznej reorganizacji OLAF-u, gdy pewna liczba pracowników dochodzeniowych opuściła działy dochodzeniowe, a przydzielone im dochodzenia należało ponownie rozdysponować), obciążenie pracą pracowników dochodzeniowych przydzielonych do spraw i konieczność szeregowania zadań pod względem ważności. Z drugiej

<sup>(44)</sup> Odnosi się to do spraw wszczętych na podstawie zasad zawartych w poprzednim podręczniku OLAF-u.

<sup>(45)</sup> Dotyczy to na przykład kilku spraw z lat 2008 i 2009, w których okres oceny trwał od 12 do 24 miesięcy, a w sprawozdaniach dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż 9 miesięcy nie podano żadnego uzasadnienia takiej sytuacji.

<sup>(46)</sup> W przypadku 48 z 188 spraw, w odniesieniu do których KN otrzymał sprawozdania dotyczące dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy, przewidywany termin zakończenia przypadał na okres od marca do grudnia 2012 r. Do tej pory te 48 spraw pozostaje otwartych.

strony głównym czynnikiem, niezależnym od OLAF-u, który miał wpływ na czas trwania spraw, była konieczność oczekiwania przez OLAF na odpowiedzi od zainteresowanych stron (instytucji, organów, urzędów i agencji UE lub państw członkowskich) na wezwania do udzielenia informacji<sup>(47)</sup> lub oczekiwania na wynik krajowych postępowań sądowych w państwach członkowskich<sup>(48)</sup>.

60. Badając wszystkie sprawy w przedmiotowym okresie sprawozdawczym, KN dowiedział się również o pewnych środkach podejmowanych przez dyrektora generalnego OLAF-u w celu przyspieszenia zamknięcia istotnej liczby dochodzeń lub spraw dotyczących koordynacji. Na przykład dyrektor generalny określił precyzyjne i stosunkowo krótkie terminy, w których pracownicy dochodzeniowi OLAF-u muszą ukończyć sprawozdania ze spraw i zaproponować zamknięcie spraw. Ponadto w odniesieniu do sektorów, których dotyczyła istotna liczba spraw, jak sektory rolnictwa i funduszy strukturalnych<sup>(49)</sup>, dyrektor generalny powołał specjalny zespół dochodzeniowy posiadający odpowiednią wiedzę językową i znajomość sektora, składający się z pracowników dochodzeniowych, a także prawników oraz funkcjonariuszy policji i wywiadu, którym powierzono te sprawy jako priorytet w celu zamknięcia możliwie wielu z nich do końca 2012 r. Dział selekcji i kontroli dochodzeń również otrzymał polecenie, aby priorytetowo traktować wnioski o zamknięcie spraw przedstawione przez specjalny zespół dochodzeniowy. Z uwagi na znaczące obciążenie pracą w przedmiotowym okresie sprawozdawczym i niewystarczającą liczbę pracowników w swoim sekretariacie KN mógł jedynie odnotować wyniki tych środków w kategoriach liczbowych<sup>(50)</sup>.

### 3.3. Zmiana rozporządzenia (WE) nr 1073/1999

61. W instrukcjach dla pracowników w wielu aspektach przewidziano zmianę treści rozporządzenia (WE) nr 1073/1999. Dostosowanie tych instrukcji do przyszłego tekstu rozporządzenia oraz ich odejście od obowiązującego rozporządzenia doprowadziło do niespójności w działalności dochodzeniowej, co mogło skutkować błędami proceduralnymi w ramach dochodzeń prowadzonych w przedmiotowym okresie sprawozdawczym. KN monitorował niektóre dochodzenia OLAF-u prowadzone zgodnie z instrukcjami dla pracowników i przeanalizował tekst zmiany rozporządzenia (WE) nr 1073/1999. Uwagi KN, których celem jest podkreślenie ryzyka braku jaśniejszych zasad proceduralnych w określonych obszarach, zostały podsumowane w załączniku III do niniejszego sprawozdania.

<sup>(47)</sup> Na przykład w jednej ze zbadanych przez KN spraw trwających dłużej niż dziewięć miesięcy okres 13 miesięcy potrzebny na ocenę wstępnych informacji wynikał z konieczności oczekiwania przez OLAF na szczegółową dokumentację od danego państwa członkowskiego.

<sup>(48)</sup> Na przykład w zbadanej przez KN sprawie z 2008 r. postępowanie sądowe nadal jest w toku w dwóch państwach członkowskich i z tego powodu w sprawozdaniu dotyczącym dochodzenia trwającego dłużej niż dziewięć miesięcy nie można było określić przewidywanego terminu zakończenia sprawy OLAF-u.

<sup>(49)</sup> Na przykład w tych dwóch sektorach miało miejsce 302 spośród 423 spraw, które od dnia 1 lutego 2012 r. zostały automatycznie przekształcone na sprawy dotyczące dochodzenia lub koordynacji, z czego w dniu 1 czerwca 2012 r. otwartych pozostawało 281 spraw.

<sup>(50)</sup> Dwa działy odpowiedzialne za sektory rolnictwa i funduszy strukturalnych zajęły się 42 z 75 spraw, w których konieczne było przekazanie informacji krajowym organom sądowym i które zamknięto i przekazano KN po dniu 1 lutego 2012 r.

### III. ZARZĄDZANIE FUNKCJĄ DOCHODZENIOWĄ OLAF-u

Artykuł 11 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999:

Dyrektor corocznie przesyła Komitetowi Nadzoru program działalności Urzędu określony w art. 1 niniejszego rozporządzenia. Dyrektor dba o to, aby komitet był regularnie informowany o działalności Urzędu, prowadzonych przez niego dochodzeniach, ich wynikach i działaniach podejmowanych w ich następstwie.

#### 1. Priorytety OLAF-u w zakresie dochodzeń

62. W załączniku do rocznego planu zarządzania OLAF-u znajduje się zestaw priorytetów polityki dochodzeniowej, które OLAF wykorzystuje do podejmowania decyzji dotyczących wszczęcia dochodzenia. Priorytety te określone są jako kryteria, które OLAF bierze pod uwagę przy podejmowaniu decyzji w sprawie wszczynania dochodzeń po określeniu kompetencji OLAF-u i powagi podejrzeń. Określono pięć głównych kryteriów: proporcjonalność, efektywne wykorzystanie zasobów na potrzeby dochodzeń, pomocniczość/wartość dodana, specjalne cele polityki na rok 2012 w połączeniu ze skutkami finansowymi. Na 2012 r. określono różne progi stosownie do różnych uwzględnionych obszarów <sup>(51)</sup>.

63. Ustanowienie tych priorytetów pozwala OLAF-owi lepiej skupić swoje ograniczone zasoby, podczas gdy ich publikacja zwiększa przejrzystość pracy OLAF-u, co KN docenia. Aby ocenić planowanie i strategiczny kierunek dochodzeń, KN zamierzał rozpocząć przegląd procesów wyboru informacji przychodzących do OLAF-u w świetle priorytetów w zakresie dochodzeń, polityki *de minimis* i rocznego planu zarządzania. Szczególna uwaga miała zostać poświęcona „sprawom oddalonym”, mając na względzie potencjalne konsekwencje wynikające z zasady oportunisty w związku z zasadą wyłączności. Niestety, wskutek poważnych braków kadrowych w sekretariacie KN i problemów w dostępie do akt spraw KN musiał przesunąć przegląd na następny rok.

64. Bez uszczerbku dla tej nadchodzącej analizy KN wstępnie rozważył jednak ten temat i odnotował, że progi finansowe w takich sektorach, jak cła czy fundusze strukturalne, są bardzo wysokie <sup>(52)</sup>. KN obawia się, że pomimo wyraźnych dowodów nie można wziąć pod uwagę potencjalnych nadużyć finansowych ani nieprawidłowości, które mogą mieć mniejsze, lecz nadal duże skutki finansowe. KN uważa, że OLAF powinien zatem wzmocnić swoją współpracę z państwami członkowskimi, przekazując im istotne informacje lub zapewniając im pomoc w ramach spraw dotyczących koordynacji w przypadkach, gdy postanawia nie podejmować sprawy, realizując w ten sposób swoją misję – jako służby dochodzeniowej – polegającą

<sup>(51)</sup> Zob. priorytety polityki dochodzeniowej na 2012 r.

<sup>(52)</sup> W sektorze ceł prawdopodobne skutki finansowe przekroczyły 1 mln EUR, podczas gdy w sektorze funduszy strukturalnych prawdopodobne skutki finansowe wyniosły 500 tys. EUR w Europejskim Funduszu Społecznym i Funduszu Spójności oraz 1 mln EUR w EFRR (Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego).

na przyczynianiu się do skutecznego i odstraszającego charakteru środków przeciwdziałających nadużyciom finansowym, korupcji i nieprawidłowościom mającym wpływ na interesy finansowe UE.

#### 2. Organizacja administracyjna, budżet i polityka kadrowa w kontekście funkcji dochodzeniowej OLAF-u

Artykuł 6 ust. 2 decyzji Komisji ustanawiającej OLAF:

Po konsultacji z Komitetem ds. Nadzoru dyrektor przekazuje do Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu wstępny projekt budżetu, który ma zostać włączony do ogólnego budżetu rocznego w specjalnym dziale przeznaczonym dla Urzędu.

##### 2.1. Budżet

65. KN zbadał wstępny projekt budżetu OLAF-u na rok 2013 i wydał w tej sprawie swoją opinię nr 1/2012, w której poparł wniosek OLAF-u z zastrzeżeniem uwzględnienia zaleceń KN <sup>(53)</sup>. KN odnotował w szczególności, że pomimo jasnych przepisów prawnych, w których stwierdza się, że konieczne jest przeprowadzenie konsultacji z KN w sprawie wstępnego projektu budżetu OLAF-u przed jego przesłaniem dyrektorowi generalnemu ds. budżetu KE <sup>(54)</sup>, dyrektor generalny OLAF-u jak dotąd przekazywał ten projekt Komitetowi po posiedzeniach/uzgodnieniach „technicznych” z DG ds. Budżetu. KN wyraża ubolewanie, że w ten sposób nie mogły odbyć się merytoryczne i istotne konsultacje oraz że przekazanie wstępnego projektu budżetu stało się tylko formalnością. KN podkreślił zatem, że musi być w skuteczny sposób uwzględniony w konsultacjach dotyczących następnego wstępnego projektu budżetu poprzez faktyczną i merytoryczną wymianę opinii między dyrektorem generalnym ds. budżetu a Komitetem przed przesłaniem tego projektu w jakiegokolwiek formie dyrektorowi generalnemu ds. budżetu.

##### 2.2. Organizacja administracyjna i polityka kadrowa

66. KN nadal uważnie śledził politykę kadrową OLAF-u, ponieważ ma ona zasadnicze znaczenie dla skuteczności dochodzeń. KN odnotował przy tym zmiany wynikające z wewnętrznej reorganizacji OLAF-u od dnia 1 lutego 2012 r. Bez uszczerbku dla przyszłej oceny korzyści płynących z tej reorganizacji KN docenił strategię koncentracji zasobów na dochodzeniach, polegającą na oddzieleniu struktury dochodzeniowej od struktur polityki i na skoncentrowaniu się wyłącznie na zasadniczych działaniach dochodzeniowych jako kroku w kierunku poprawy efektywności działalności dochodzeniowej OLAF-u.

<sup>(53)</sup> Zob. opinia nr 1/2012 załączona do niniejszego sprawozdania.

<sup>(54)</sup> Art. 6 ust. 2 decyzji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom.

67. Zauważając, że wewnętrzna reorganizacja OLAF-u doprowadziła do znaczącego przesunięcia pracowników i zmiany opisu ich stanowisk pracy lub nawet całkowicie nowego podziału zadań, KN w swojej opinii nr 1/2012 zalecił dyrektorowi generalnemu OLAF-u opracowanie strategii w obszarze zasobów ludzkich w oparciu o analizę potrzeb w zakresie bieżących działań OLAF-u oraz skupienie się na szkoleniu, rozwoju zawodowym, planowaniu przejmowania funkcji i odpowiedniej równowadze pomiędzy pracownikami świadczącymi usługi wspierające a pracownikami wykonującymi podstawowe zadania dochodzeniowe<sup>(55)</sup>. KN wezwał dyrektora generalnego OLAF-u do podjęcia ostatecznej decyzji dotyczącej kwestii personelu zatrudnionego na czas określony i wydał również zalecenia dotyczące obsady personalnej swojego sekretariatu (liczby pracowników, warunków ich przyjmowania, oceny i awansu).

68. KN poparł również dyrektora generalnego OLAF-u w odniesieniu do jego wniosku do instytucji UE w sprawie wzmocnienia zdolności OLAF-u do prowadzenia dochodzeń poprzez przydzielenie urzędowi wystarczających zasobów kadrowych. W grudniu 2012 r. dyrektor generalny OLAF-u i przewodniczący KN wystosowali wspólne pismo do przewodniczących Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej, aby zwrócić ich uwagę na sytuację kadrową OLAF-u. Podkreślili istotną rolę, jaką OLAF odgrywa w ochronie interesów finansowych UE, szczególnie w trudnych czasach gospodarczych, gdy dochodzi do coraz większej liczby nadużyć finansowych i nieprawidłowości. Podkreślili, że wezwanie OLAF-u do ograniczenia jego ogólnej liczby pracowników, gdy jednocześnie rośnie liczba domniemych nadużyć finansowych zgłaszanych OLAF-owi, jak również znacznie wzrosła liczba dochodzeń wszczętych w 2012 r., nieuchronnie doprowadzi do zmniejszenia zasadniczej zdolności dochodzeniowej OLAF-u. KN wyraża ubolewanie, że sytuacja kadrowa OLAF-u nie zmieniła się w następstwie tego wniosku.

#### IV. STOSUNKI Z OLAF-EM, INSTYTUCJAMI UE I INNYMI ZAINTERESOWANYMI STRONAMI

##### 1. Stosunki z OLAF-em

69. Poza regularnymi spotkaniami z dyrektorem generalnym OLAF-u<sup>(56)</sup> KN spotkał się również kilkakrotnie<sup>(57)</sup> z kierownictwem i personelem OLAF-u, wymieniając poglądy na temat takich kwestii, jak: plan zarządzania OLAF-u, budżet OLAF-u czy wyniki monitorowania przez KN akt poszczególnych spraw. W szczególności L. Kuhl, kierownik działu D1 OLAF-u, uczestniczył w posiedzeniu KN w dniu 27 września 2012 r. i przedstawił KN obecny stan prac w odniesieniu do negocjacji dotyczących Prokuratury Europejskiej. Kuhl odpowiedział na pytania KN dotyczące między innymi stanowiska OLAF-u i KN w takiej instytucji. KN zwraca szczególną uwagę na ten projekt i wyraził pragnienie większego zaangażowania w jego rozwój.

<sup>(55)</sup> KN odnotował – po otrzymaniu rocznego planu zarządzania OLAF-u na 2013 r. – że niektóre wskaźniki dotyczące zarządzania zasobami ludzkimi są odtąd uwzględniane.

<sup>(56)</sup> 8 posiedzeń – w dniach 23 stycznia 2012 r., 21 marca 2012 r., 27 czerwca 2012 r., 26 września 2012 r., 22 października 2012 r., 20 listopada 2012 r., 11 grudnia 2012 r., 23 stycznia 2013 r.

<sup>(57)</sup> 4 posiedzenia – w dniach 21 marca 2012 r., 26 września 2012 r., 20 listopada 2012 r. i 22 stycznia 2013 r.

##### 2. Stosunki z instytucjami UE

70. Jako organ międzyinstytucjonalny KN jest szczególnie zaangażowany w utrzymywanie trwałych relacji z instytucjami UE, z których członkami spotkał się kilkakrotnie w przedmiotowym okresie sprawozdawczym.

71. Komisarz odpowiedzialny za podatki, unię celną, audyt i przeciwdziałanie nadużyciom finansowym, Algirdas Šemeta, uczestniczył w posiedzeniu KN w dniu 23 stycznia 2012 r., w trakcie którego podziękował odchodzącym członkom KN za jakość ich pracy i przywitał nowy KN. Komisarz Šemeta zasygnalizował, że nowy KN rozpoczyna działalność w bardzo interesującym momencie, biorąc pod uwagę reorganizację OLAF-u od dnia 1 lutego 2012 r. i zbliżającą się zmianę rozporządzenia (WE) nr 1073/1999. Komisarz Šemeta wymienił najistotniejsze zmiany, które zostaną wprowadzone. Wyraził nadzieję, że w przyszłości ściśle kontakty pomiędzy jego gabinetem a KN zostaną utrzymane. Ponadto odbyły się dwa posiedzenia dwustronne pomiędzy nim a przewodniczącym KN.

72. KN spotkał się również z Komisją Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego (zwaną dalej Komisją CONT) i z niektórymi jej członkami oraz omówił kwestie związane ze zmianą rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 oraz analizą przez KN poszczególnych spraw OLAF-u. W listopadzie 2012 r. KN spotkał się z własnej inicjatywy z Komisją CONT, aby wyjaśnić problemy, które KN napotkał przy wykonywaniu swojego zadania polegającego na regularnym monitorowaniu wykonywania przez OLAF jego funkcji dochodzeniowej.

73. W grudniu 2012 r. przewodniczący Komisji CONT poprosił KN o przekazanie wniosków związanych ze sprawą OLAF-u, która doprowadziła do rezygnacji członka Komisji Europejskiej. KN odpowiedział na ten wniosek na piśmie, a także trzech jego członków uczestniczyło w posiedzeniach Komisji CONT przy drzwiach zamkniętych. Przy obu okazjach KN poinformował Komisję CONT, że przyjął opinię na temat tej konkretnej sprawy, którą przesłał dyrektorowi generalnemu OLAF-u. Z uwagi na zobowiązania prawne nałożone na mocy art. 8 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 w odniesieniu do poszanowania poufności dochodzeń KN nie mógł na tym etapie przedstawić tej opinii ani swoich wniosków Komisji CONT, ponieważ spowodowałoby to ujawnienie elementów sprawy OLAF-u objętej wówczas postępowaniami sądowymi w państwie członkowskim.

74. W przedmiotowym okresie sprawozdawczym KN spotkał się również z dr Ingeborg Gräßle, członkiem Komisji CONT i sprawozdawcą zmiany rozporządzenia, która uczestniczyła w posiedzeniu KN w kwietniu 2012 r. Gräßle poparła KN i jego pracę, stwierdzając, że Parlament Europejski uważał KN za głównego partnera we współpracy z OLAF-em i dlatego Parlament zwracał szczególną uwagę na warunki pracy KN, aby umożliwić mu właściwą realizację funkcji monitorowania.

### 3. Stosunki z innymi zainteresowanymi stronami

75. W odpowiedzi na zaproszenie ze strony Izby Lordów parlamentu brytyjskiego<sup>(58)</sup> w dniu 7 listopada 2012 r. KN złożył zeznania w ramach dochodzenia Izby przeciwko nadużyciom finansowym wpływającym na interesy finansowe UE. KN przedstawił ogólny opis swoich obowiązków, podkreślając, że jego rola polega nie tylko na nadzorze nad wykonywaniem funkcji dochodzeniowej OLAF-u, a tym samym na ocenie odpowiedniego prowadzenia dochodzeń, lecz także – przede wszystkim – na wspomaganiu dyrektora generalnego OLAF-u w wykonywaniu jego obowiązków. KN podkreślił, że pełni swoją funkcję poprzez regularne monitorowanie spraw OLAF-u, przekazywanie opinii dyrektorowi generalnemu OLAF-u, kwestionowanie działań OLAF-u, domaganie się wyjaśnień oraz wydawanie zaleceń w celu poprawy jego funkcjonowania w obszarach, w których uzna to za stosowne, oraz poprzez przedkładanie sprawozdań instytucjom UE.

## V. METODY PRACY KOMITETU NADZORU

### 1. Posiedzenia i sprawozdawcy

76. Od stycznia 2012 r. do stycznia 2013 r. KN zorganizował 11 posiedzeń plenarnych w Brukseli. Przewodniczący, sprawozdawcy i członkowie sekretariatu spotykali się też regularnie, aby pracować nad określonymi kwestiami, a także nad przygotowaniem posiedzeń plenarnych i działaniami następczymi.

77. Do każdej badanej istotnej kwestii KN wydelegował sprawozdawcę. Dotyczyło to zwłaszcza budżetu OLAF-u, zmiany rozporządzenia (WE) nr 1073/1999, analizy instrukcji dla pracowników dotyczących procedur dochodzeniowych, które wydał dyrektor generalny OLAF-u, analizy „spraw oddalonych” ogółem oraz poszczególnych spraw przekazanych krajowym organom sądowym. Sprawozdawca współpracował z sekretariatem KN przy przygotowaniu projektu opinii lub dokumentu na potrzeby omówienia ich na posiedzeniach plenarnych.

### 2. Sekretariat

78. Obowiązki sekretariatu KN określone są w regulaminie KN<sup>(59)</sup>, w którym przewiduje się, że sekretariat wspiera skuteczne wykonywanie zadań powierzonych KN, zwłaszcza w

odniesieniu do jego funkcji monitorujących. Sekretariat musi mieć możliwość niezależnego funkcjonowania i udzielania KN pomocy w wykonywaniu jego zadań. Biorąc pod uwagę, z jednej strony, że członkami KN są eksperci spoza instytucji UE, którzy zajmują wysokie stanowiska w swoich krajach, a tym samym wykonują swoje funkcje członków KN równoległe do regularnej pracy w swoich krajach, a z drugiej strony, że raz w miesiącu biorą udział w posiedzeniach plenarnych, jest szczególnie ważne, aby mogli polegać na silnym i odpowiednio obsadzonym sekretariacie. Zagwarantowałyby to KN rzeczywistą niezależność, co z kolei jest kluczowym czynnikiem, jeżeli chodzi o zagwarantowanie niezależności OLAF-u.

79. Z tego powodu KN zdecydowanie nie pochwała tego, że na początku kadencji obecnych członków w 2012 r. dyrektor generalny OLAF-u jednostronnie zlikwidował 25 % stanowisk obecnego sekretariatu, zastąpił dwóch pracowników i wyznaczył nowego kierownika sekretariatu (który jest również sekretariatem KN) bez wcześniejszego poinformowania KN i uzyskania jego zgody. Działanie to było sprzeczne z wcześniejszą praktyką ustanowioną przez KN i OLAF w porozumieniu z Komisją Europejską, zgodnie z którą pracownicy sekretariatu KN powinni być powoływani na swoje stanowiska wyłącznie w porozumieniu z KN, aby tym samym zapewnić pełną niezależność KN w wykonywaniu jego obowiązków. W odniesieniu do wyznaczenia kierownika sekretariatu praktyka ta jest precyzyjnie określona w regulaminie KN<sup>(60)</sup>. KN zdecydował się poprzeć powołanie nowego kierownika sekretariatu, jednak bez zaakceptowania zmiany przyjętej praktyki i zobowiązując dyrektora generalnego OLAF-u do uzyskania wcześniejszej zgody KN na wszelkie zmiany w sekretariacie KN.

80. KN stale sygnalizował dyrektorowi generalnemu OLAF-u potrzebę zatrudnienia dodatkowych pracowników w sekretariacie. Na koniec przedmiotowego okresu sprawozdawczego dyrektor generalny OLAF-u zgodził się na dodatkowe stanowisko pracy w sekretariacie KN, lecz do chwili obecnej jeszcze go nie utworzono.

81. W swoim stanowisku przekazanym w dniu 23 marca 2012 r. Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji KN podkreślił, że jego niezależne i skuteczne funkcjonowanie wymaga niezależnego i odpowiednio obsadzonego sekretariatu, znajdującego się pod wyłączną kontrolą Komitetu<sup>(61)</sup>.

<sup>(58)</sup> Podkomisja ds. UE (ds. Sprawiedliwości, Instytucji i Ochrony Konsumenta) Izby Lordów opublikowała w dniu 17 kwietnia 2013 r. swój 12. dokument w sprawie zwalczania nadużyć finansowych w finansach UE (<http://www.publications.parliament.uk>).

<sup>(59)</sup> Zob. art. 11 regulaminu KN.

<sup>(60)</sup> Zob. art. 11.

<sup>(61)</sup> Komitet uznał, że w związku z tym obecną treść rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 można byłoby poprawić poprzez zapewnienie dodatkowych gwarancji i dlatego zaproponował, aby zastrzec w zmienionym rozporządzeniu, że (i) całość środków dla Komitetu Nadzoru i jego sekretariatu jest wykazywana oddzielnie w określonej pozycji w budżecie OLAF-u w ramach sekcji ogólnego budżetu Unii odnoszącej się do Komisji; oraz że (ii) liczba pracowników sekretariatu wynosi co najmniej 2 % liczby pracowników OLAF-u.

## ZAŁĄCZNIK I

## KALENDARZ POSIEDZEŃ KOMITETU NADZORU

## 2012 r.

Miesiąc	Data posiedzenia
STYCZEŃ	Poniedziałek 23 stycznia — wtorek 24 stycznia
LUTY	Wtorek 21 lutego — środa 22 lutego
MARZEC	Wtorek 20 marca — środa 21 marca
KWIECIEŃ	Wtorek 24 kwietnia — środa 25 kwietnia
MAJ	Wtorek 29 maja — środa 30 maja
CZERWIEC	Wtorek 26 czerwca — środa 27 czerwca
WRZESIEŃ	Wtorek 25 września — środa 26 września
PAŹDZIERNIK	Wtorek 23 października — środa 24 października
LISTOPAD	Wtorek 20 listopada — środa 21 listopada
GRUDZIEŃ	Poniedziałek 10 grudnia — wtorek 11 grudnia

## 2013 r.

STYCZEŃ	Wtorek 22 stycznia — środa 23 stycznia
---------	--



## ZAŁĄCZNIK II

## OPINIA NR 1/2012

## Wstępny projekt budżetu OLAF-u na rok 2013

Bruksela, dnia 26 czerwca 2012 r.

Na posiedzeniach w dniach 24 i 25 kwietnia, 5 i 6 czerwca oraz 26 lipca 2012 r. Komitet Nadzoru OLAF-u zbadał wstępny budżet OLAF-u na 2013 r. i przyjął poniższą opinię.

Zgodnie z art. 11 rozporządzenia 1073/1999 <sup>(1)</sup> zadaniem Komitetu Nadzoru OLAF-u (KN) jest umacnianie niezależności urzędu w prowadzonych przez urząd działaniach dochodzeniowych. W tym celu oraz by zagwarantować OLAF-owi możliwość efektywnego i skutecznego funkcjonowania, stworzono w budżecie Komisji specjalną pozycję na potrzeby OLAF-u. Zważywszy na powyższe oraz mając na uwadze uprawnienia przekazane KN <sup>(2)</sup> przez Komisję, KN przeanalizował wstępny projektu budżetu OLAF-u (WPB) i wydaje poniższą opinię.

**I. Zasoby**

Przydział zasobów na działania priorytetowe

W swoich wcześniejszych opiniach dotyczących budżetu KN regularnie zalecał OLAF-owi przydzielenie większej liczby pracowników do podstawowej działalności OLAF-u – dochodzeń – poprzez przeniesienie ich z działów wsparcia. KN zaproponował również wyjaśnienie rozróżnienia pomiędzy działalnością dochodzeniową i operacyjną OLAF-u.

KN odnotowuje zatem reorganizację OLAF-u wprowadzoną w dniu 1 lutego 2012 r., która skutkuje następującymi zmianami:

W 2011 r.:

Dyrekcja A (dochodzenia i działania operacyjne):	84	(17 %)
Dyrekcja B (dochodzenia i działania operacyjne):	84	(17 %)
Dyrekcja C (wsparcie operacyjne):	125	(25 %)
Dyrekcja D (administracja i sprawy ogólne):	181	(36 %)
Dyrektor generalny:	17	(%)
KN:	8	(%)
Łączna liczba personelu:	499	(100 %)
Łączna liczba personelu dochodzeniowego:	168	(34 %)
Łączna liczba personelu dochodzeniowego + wsparcia operacyjnego:	293	(59 %)

Od dnia 1 lutego 2012 r.:

Dział 0.1 (dział selekcji i kontroli dochodzeń):	25	(5 %)
Dyrekcja A (dochodzenia I):	95	(19 %)
Dyrekcja B (dochodzenia II):	100	(20 %)
Dyrekcja C (wsparcie dochodzeń):	86	(17 %)
Dyrekcja D (polityka):	110	(22 %)
Dyrekcja R (zasoby):	68	(13 %)
Dyrektor generalny:	13	
KN:	6	(%)
Łączna liczba personelu:	503	(100 %)
Łączna liczba personelu dochodzeniowego:	220	(44 %)
Łączna liczba personelu dochodzeniowego + wsparcia dochodzeń:	306	(61 %)

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie (WE) 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) (Dz.U. L 136 z 31.5.1999, s. 1).

<sup>(2)</sup> Art. 6 decyzji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiającej Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (Dz.U. L 136 z 31.5.1999, s. 20).

Jest zbyt wcześnie, aby oceniać korzyści płynące z tej reorganizacji i jej wpływ na efektywność Urzędu, lecz strategia koncentracji zasobów na dochodzeniach, polegająca na oddzieleniu struktur dochodzeniowych od struktur polityki i na skoncentrowaniu się wyłącznie na zasadniczych działaniach dochodzeniowych, może być krokiem we właściwym kierunku.

#### Działania następcze dotyczące dochodzeń

Zgodnie z najnowszymi danymi statystycznymi Trybunału Obrachunkowego <sup>(3)</sup> w 2008 r. zaledwie 10 %, a w 2009 r. tylko 4 % dochodzeń OLAF-u doprowadziło do wydania wyroków skazujących przez krajowe organy sądowe. Nawet jeśli wziąć pod uwagę fakt, że mogą istnieć metody prowadzenia działań następczych dotyczących dochodzeń, które wymagają zaangażowania innych instytucji i to niekoniecznie z państw członkowskich, ostateczna efektywność działania urzędu musi być dokładnie przeanalizowana jako kluczowy główny punkt.

W tym kontekście Komitet obawia się, że reorganizacja OLAF-u doprowadziła również do zniknięcia wyspecjalizowanego działu ds. działań następczych oraz do przeniesienia obowiązków w tym zakresie na pracowników dochodzeniowych. Ci ostatni zazwyczaj nie posiadają specjalistycznej wiedzy (prawnej, językowej) ani statusu, aby zapewnić organom krajowym pomoc w sądowych działaniach następczych ani nawet żeby skutecznie je monitorować. Może to prowadzić do oddzielenia dochodzeń OLAF-u (które są w rzeczywistości środkiem przygotowawczym) od faktycznych sankcji lub środków naprawczych w ramach procedur sądowych, administracyjnych lub dyscyplinarnych.

Właściwe działania następcze zapewniają uzyskanie ostatecznych rezultatów dochodzeń. Bez tego OLAF może z mozołem wykonywać ogromną pracę, która nie prowadzi do odpowiednich wyników.

#### Strategia w zakresie zasobów ludzkich

Reorganizacja urzędu doprowadziła do znaczącego przesunięcia pracowników i zmiany opisu ich stanowisk pracy lub nawet całkowicie nowego podziału zadań. W takich okolicznościach KN zwraca ponownie uwagę na stanowisko poprzedniego Komitetu, zgodnie z którym niezbędna jest strategia w zakresie zasobów ludzkich oparta na zidentyfikowanych rzeczywistych potrzebach organizacji i jej priorytetach, która wyznaczałaby kierunek działań i pozwoliłaby na optymalne wykorzystanie dostępnych zasobów. Kluczowym elementem tej strategii powinno być ciągłe szkolenie związane z wewnętrzną mobilnością i ogólną restrukturyzacją. Należy zająć się optymalną równowagą pomiędzy administratorami wykonującymi podstawowe zadania dochodzeniowe a asystentami, którzy zapewniają usługi wspierające. Strategia w zakresie zasobów ludzkich powinna również obejmować relacje robocze z DG Admin, rekrutację, szkolenia, mobilność wewnętrzną oraz rozwój zawodowy pracowników zatrudnionych na stałe i na czas określony, a także również planowania przejmowania funkcji.

#### Personel zatrudniony na czas określony

Pomimo znaczących wysiłków poczynionych w ciągu lat KN musi powtórzyć to, co stwierdzał we wcześniejszych opiniach, a mianowicie, że problemem pozostają trudności z wprowadzeniem systemu awansów pracowników zatrudnionych na czas określony (lub ich przeklasyfikowania). KN wyraża rozczarowanie faktem, że nie udało się jak dotąd rozwiązać tego problemu, stanowiącego element ogólnej kwestii motywowania personelu OLAF-u.

Zalecane byłoby udzielenie jasnej odpowiedzi pracownikom zatrudnionym na czas określony, czy taki awans jest w ogóle przewidywany, aby mogli podjąć odpowiednie decyzji dotyczące swojej kariery.

#### Zalecenia:

- **Należy zapewnić skuteczne działania następcze dotyczące dochodzeń.**
- **Należy opracować strategię w zakresie zasobów ludzkich w oparciu o ocenę potrzeb dotyczących obecnych działań OLAF-u i skupić się na szkoleniu, rozwoju zawodowym, planowaniu przejmowania funkcji i odpowiedniej równowadze pomiędzy asystentami zapewniającymi usługi wspierające a administratorami wykonującymi podstawowe zadania dochodzeniowe.**
- **Należy w końcu rozwiązać kwestię pracowników zatrudnionych na czas określony i przekazać im stosowne informacje.**

## II. Procedura budżetowa

Z decyzji Komisji ustanawiającej OLAF wyraźnie wynika, że wstępny projekt budżetu (WPB) OLAF-u trzeba konsultować z Komitetem Nadzoru przed przesłaniem go dyrektorowi generalnemu ds. budżetu <sup>(4)</sup>.

Jak dotąd dyrektor generalny OLAF-u przekazywał WPB Komitetowi po posiedzeniach/uzgodnieniach „technicznych” z DG ds. Budżetu. Przez to nie mogły odbyć się merytoryczne i istotne konsultacje z Komitetem, a przekazanie WPB Komitetowi stało się tylko formalnością. KN uważa, że skuteczne wydawanie opinii na temat WPB jest jednym z jego podstawowych zadań.

<sup>(3)</sup> Por. sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 2/2011, załącznik III, s. 40, tabela B.

<sup>(4)</sup> Przytoczony powyżej art. 6 ust. 2 decyzji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom stanowi, że: „Po konsultacji z Komitetem ds. Nadzoru dyrektor przekazuje do Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu wstępny projekt budżetu, który ma zostać włączony do ogólnego budżetu rocznego w specjalnym dziale przeznaczonym dla Urzędu”.

**Wniosek:**

- **Komitet Nadzoru musi być w skuteczny sposób uwzględniony w konsultacjach dotyczących następnego WPB poprzez faktyczną i merytoryczną wymianę opinii między dyrektorem generalnym ds. budżetu a Komitetem przed przesłaniem WPB w jakiegokolwiek formie dyrektorowi generalnemu ds. budżetu.**

**III. Sekretariat KN**

## Pozycja w budżecie

Aby pozycja w budżecie dotycząca KN przekazywała pełnię informacji i była reprezentatywna dla ogółu kosztów nadzoru, powinna ona obejmować całkowity koszt działań operacyjnych, to jest wszystkie wydatki członków KN oraz sekretariatu, co obejmuje ich wynagrodzenia, szkolenia, podróże itp.

OLAF ma przywilej swobodnego przenoszenia swoich środków z jednej pozycji do innej stosownie do swoich potrzeb. Poprzez połączenie w odrębną pozycję w budżecie całkowitego kosztu funkcjonowania Komitetu Nadzoru można zagwarantować, że fundusze przeznaczone do wykorzystania przez KN są faktycznie użytkowane na potrzeby jego funkcji nadzorczej. Niewydane środki, które pozostają niewykorzystane, można jednak przesunąć do innych pozycji w budżecie OLAF-u. Takie przegrupowanie środków powinno być możliwe wyłącznie po wcześniejszym powiadomieniu KN i zatwierdzeniu.

Kierownikowi sekretariatu KN należy oddelegować jako urzędnika zatwierdzającego do zarządzania całością funduszy przydzielonych na działania operacyjne KN prowadzone pod kontrolą Komisji. Jedna pozycja w budżecie, która obejmuje wszystkie wydatki, ułatwi zarządzanie i poprawi efektywność ram nadzoru, a jednocześnie wszelkie niewykorzystane fundusze są przenoszone przez dyrektora generalnego do innych pozycji w budżecie OLAF-u po zatwierdzeniu takiego przeniesienia przez KN.

Odrębna pozycja w budżecie jest korzystna dla przejrzystości, jak również odzwierciedla niezależność KN. Jednocześnie oddzielna pozycja w budżecie pozwoli informować trzy instytucje mianujące KN o zasobach przeznaczonych konkretnie na tę funkcję nadzorczą.

## Personel

KN podtrzymuje wyrażone w swoich wcześniejszych opiniach na temat budżetu OLAF-u stanowisko w kwestii minimalnego zapotrzebowania personalnego sekretariatu, które wynosi osiem osób, co odpowiada obecnym potrzebom KN. Stanowi to około 2 % personelu OLAF-u <sup>(5)</sup>, co KN uznaje za minimalną liczbę potrzebną mu do efektywnego wykonywania swojej funkcji monitorowania.

KN nie zgadza się z decyzją dotyczącą zmniejszenia liczebności sekretariatu o 25 %, którą bez konsultacji z obecnym KN dyrektor generalny podjął we wrześniu 2011 r. i która weszła w życie dnia 1 lutego 2012 r.

Ponadto KN jest zdania, że wyznaczenie kierownika sekretariatu i pozostałego personelu swojego sekretariatu, w tym wewnętrzne przesunięcia pracowników, powinny być przedmiotem ścisłych konsultacji z Komitetem, co wskazano w regulaminie KN <sup>(6)</sup>.

KN przyznaje, że przepisy dotyczące personelu Komisji oraz przewidziany w nich system oceny i awansów nie pozwalają obecnie członkom KN na bezpośrednie przeprowadzanie oceny wyników pracy pracowników sekretariatu. KN uważa jednak, że nawet jeżeli o ocenie kierownika sekretariatu i awansie wszystkich pracowników ostatecznie decyduje dyrektor generalny OLAF-u, to powinien on podejmować te decyzje w oparciu o opinie Komitetu, pod którego bezpośrednim zwierzchnictwem sekretariat pracuje, jak przewidziano w regulaminie KN <sup>(7)</sup>. Zapewni to ciągłą niezależność sekretariatu w jego codziennym funkcjonowaniu.

**Zalecenia:**

- **Należy przewidzieć oddzielną pozycję w budżecie dla KN i dla sekretariatu.**
- **Należy zarezerwować ośmiu członków personelu dla sekretariatu.**
- **Mianowanie na stanowiska w sekretariacie KN powinno następować po wyrażeniu zgody przez KN, co zapewniłoby sekretariatowi KN pełną niezależność w wykonywaniu obowiązków.**
- **Decyzje co do oceny kierownika sekretariatu i awansu wszystkich pracowników powinien podejmować dyrektor generalny w oparciu o opinię KN.**

<sup>(5)</sup> Zgodnie ze sprawozdaniem OLAF-u za 2011 r. liczba pracowników Urzędu wynosi 437.

<sup>(6)</sup> Art. 11 ust. 3 regulaminu KN stanowi, co następuje: „W każdym przypadku kierownik Sekretariatu informuje Komitet Nadzoru o kandydaturach na członków Sekretariatu. Po otrzymaniu kandydatur Komitet omawia na sesji plenarnej, czy spełniają one potrzeby w zakresie prac Komitetu, w celu przedstawienia Dyrektorowi Generalnemu OLAF-u-u propozycji dotyczącej mianowania członków” (Dz.U. L 308 z 24.11.2011, s. 114).

<sup>(7)</sup> Art. 11 ust. 5 regulaminu KN stanowi, co następuje: „Komitet Nadzoru okresowo ocenia pracę kierownika Sekretariatu i pracowników Sekretariatu”.

**IV. Wniosek**

Komitet Nadzoru OLAF-u popiera projekt budżetu OLAF-u na rok 2013, pod warunkiem że OLAF uwzględni wyżej wymienione zalecenia.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 decyzji Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 r. OLAF powinien przekazać opinię władzy budżetowej. Ponadto KN pragnie być regularnie informowany o środkach podejmowanych przez OLAF w celu zastosowania się do zaleceń zawartych w niniejszej opinii.

---

## ZAŁĄCZNIK III

**Analiza zmienionego tekstu rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 na podstawie doświadczeń KN w zakresie monitorowania dochodzeń OLAF-u****Wprowadzenie**

Od dnia 1 lutego 2012 r. OLAF prowadził swoje dochodzenia zgodnie z instrukcjami dla pracowników dotyczącymi procedur dochodzeniowych (dalej zwanymi „instrukcjami dla pracowników”), które wydał dyrektor generalny OLAF-u. Instrukcje te zastąpiły podręcznik OLAF-u dotyczący procedur operacyjnych i w wielu aspektach przewidziano w nich treść zmienionego rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 dotyczącego dochodzeń OLAF-u. Oznaczało to odejście od obecnie obowiązującego rozporządzenia, co z kolei doprowadziło do niespójności, które mogły skutkować błędami proceduralnymi w ramach dochodzeń prowadzonych w obecnym okresie.

KN monitorował niektóre dochodzenia OLAF-u prowadzone zgodnie z instrukcjami dla pracowników i przeanalizował zmieniony tekst rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 (zwany dalej „zmienionym tekstem”). Celem poniższych rozważań jest podkreślenie ryzyka braku jaśniejszych zasad proceduralnych w określonych obszarach, dotyczących w szczególności:

- 1) środków dochodzeniowych, które OLAF może podjąć;
- 2) poszanowania gwarancji proceduralnych i praw podstawowych: rola KN;
- 3) kontroli zgodności dochodzeń OLAF-u z prawem i poszanowania prawa krajowego państw członkowskich;
- 4) wszczynania dochodzenia: priorytety polityki dochodzeniowej i pojęcie „wystarczających podejrzeń”;
- 5) bezpośredniego udziału dyrektora generalnego OLAF-u w wykonywaniu działań dochodzeniowych;
- 6) charakterystyki dochodzeń (dochodzeń wewnętrznych lub zewnętrznych);
- 7) procedury składania zażaleń na działania OLAF-u.

OLAF nie zgadza się z niektórymi podniesionymi obawami i zaleceniami wydanymi przez KN w przedmiotowym okresie sprawozdawczym, szczególnie w odniesieniu do podstawy prawnej niektórych jego działań oraz roli KN. W tych okolicznościach i biorąc pod uwagę stan prac nad zmianą rozporządzenia (WE) nr 1073/1999, KN uznał za konieczne przekazanie tych kwestii ustawodawcy w celu wyjaśnienia. Jasny obraz narzędzi proceduralnych OLAF-u na potrzeby prowadzenia dochodzeń ma zasadnicze znaczenie nie tylko dla działań OLAF-u, lecz również dla pełnienia funkcji monitorującej przez KN. Poniższe rozważania dotyczą uprawnień dochodzeniowych OLAF-u, a nie informacji uzyskiwanych lub przekazywanych w trakcie dochodzeń <sup>(1)</sup>.

**1. Środki dochodzeniowe, które OLAF może podjąć****Artykuł 2 zmienionego tekstu oraz art. 11 ust. 5 i 6 instrukcji dla pracowników**

— Artykuł 2 zmienionego tekstu stanowi, że „dochodzenia administracyjne” oznaczają „wszelkie inspekcje, kontrole i środki” podjęte przez OLAF „zgodnie z art. 3 i 4”. Artykuły te wydają się obejmować pełną grupę środków dochodzeniowych odpowiednio na potrzeby dochodzeń zewnętrznych i wewnętrznych (kontrole i inspekcje na miejscu, dostęp do informacji będących w posiadaniu instytucji, informacje ustne od członków i personelu itd.). Mimo że zmieniony tekst zawiera bardziej kompleksowy wykaz środków dochodzeniowych (jednoznacznie uwzględniono przesłuchania osób objętych dochodzeniem i świadków), to charakter tych przepisów jest podobny do treści art. 2, 3 i 4 obecnie obowiązującego rozporządzenia.

(<sup>1</sup>) Zob. art. 8 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

- Podobnie art. 11 ust. 5 instrukcji dla pracowników wydanych przez dyrektora generalnego OLAF-u zawiera wykaz środków służących gromadzeniu dowodów. Metody te stanowią odzwierciedlenie środków dochodzeniowych zawartych w art. 3 i 4 rozporządzenia oraz zmienionego tekstu<sup>(?)</sup>. W przepisie tym nie traktuje się jednak tego wykazu jako wykazu wyczerpującego, ponieważ środki te wymieniono „między innymi”.

W oparciu o doświadczenie KN w zakresie monitorowania OLAF podjął środki dochodzeniowe, które z punktu widzenia KN wykraczają poza te wyraźnie wymienione w art. 3 i 4 obecnie obowiązującego rozporządzenia i poza te zawarte w przyszłym zmienionym tekście; są to między innymi (i) przygotowanie treści rozmowy telefonicznej osoby trzeciej z osobą, której dotyczyło dochodzenie, oraz obecność podczas tej nagranej rozmowy; (ii) zwracanie się z prośbą do krajowych organów administracji o przekazanie OLAF-owi informacji, które nie były bezpośrednio w ich posiadaniu, a które można uznać za odnoszące się do prawa do poszanowania życia prywatnego i do komunikowania się, a także późniejsze użycie, zbieranie i przechowywanie takich informacji przez OLAF.

Podstawa prawna podejmowania tych działań przez OLAF nie wynika jasno ani z tekstu rozporządzenia, ani ze zmienionego tekstu. Oba te działania są środkami dochodzeniowymi, których wykorzystywanie można zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka uznać za „ingerencję władzy publicznej” w korzystanie z prawa do „poszanowania życia prywatnego”, „korespondencji” lub „komunikowania się”, które musi być „zgodne z prawem”<sup>(?)</sup> (art. 7 Karty praw podstawowych UE, który odpowiada art. 8 europejskiej konwencji praw człowieka).

Biorąc pod uwagę fakt, że OLAF korzysta z uprawnień przyznanych mu przez prawodawcę UE, oraz potencjalnie wysokie ryzyko w tym obszarze, KN jest zdania, że wyjaśnienie w zmienionym tekście zakresu i charakteru uprawnień dochodzeniowych OLAF-u byłoby ważne dla prawodawcy.

## 2. Poszanowanie praw podstawowych i gwarancji proceduralnych: rola KN

### Artykuł 12 ust. 5 bis zmienionego tekstu oraz art. 12 i 21 instrukcji dla pracowników

- Wykonywanie przez OLAF uprawnień w zakresie prowadzenia dochodzeń administracyjnych w celu prowadzenia walki z nadużyciami finansowymi, korupcją i wszelką inną nielegalną działalnością przynoszącą szkody interesom finansowym UE jest podporządkowane przestrzeganiu praw człowieka i gwarancji proceduralnych<sup>(4)</sup>. W Traktacie z Lizbony podkreślono to zobowiązanie poprzez nadanie Kartcie praw podstawowych UE mocy wiążącej. Przepisy i zasady mające zastosowanie w tym obszarze częściowo istnieją w obecnym prawodawstwie (choć są rozproszone w wielu źródłach), a częściowo w instrukcjach dla pracowników. Wcześniej zawarte były w podręczniku OLAF-u dotyczącym procedur operacyjnych.
- W zmienionym tekście wyraźnie przewidziano, że „dyrektor generalny wprowadza **wewnętrzną procedurę doradczą i kontrolną**, w tym również kontrolę zgodności z prawem, między innymi w odniesieniu do przestrzegania **gwarancji proceduralnych i praw podstawowych osób objętych dochodzeniem** oraz prawa krajowego zainteresowanych państw członkowskich” (art. 12 ust. 5 bis).
- Wydaje się, że taką procedurę doradczą i kontrolną ujęto w instrukcjach dla pracowników wydanych przez dyrektora generalnego w lutym 2012 r. w części zatytułowanej „Kontrola zgodności z prawem podczas dochodzenia” (art. 12), zgodnie z którą dział selekcji i kontroli dochodzeń musi weryfikować zgodność z prawem określonych środków dochodzeniowych wymagających zgody dyrektora generalnego i dostarczać mu opinie na ten temat<sup>(5)</sup>. Ponadto przewidziano, że na koniec dochodzenia dział ten dokonuje „końcowego przeglądu jakościowego i prawnego”, **w tym praw i gwarancji proceduralnych osób objętych dochodzeniami** (art. 21).

<sup>(?)</sup> Art. 11 ust. 5: „Dział dochodzeniowy gromadzi dowody między innymi w następujący sposób: a. gromadząc dokumenty i informacje w dowolnym formacie, który można wykorzystać jako dowód; b. gromadząc dowody w ramach posiedzeń operacyjnych; c. przyjmując zeznania wszystkich osób będących w stanie udzielić istotnych informacji; d. prowadząc misje informacyjne w państwach członkowskich; e. pobierając próbki do analizy naukowej; f. przeprowadzając przesłuchania osób objętych dochodzeniem lub świadków (rozporządzenie (WE) nr 1073/1999); g. przeprowadzając kontrole pomieszczeń (rozporządzenie (WE) nr 1073/1999); h. przeprowadzając kontrole na miejscu (rozporządzenie Rady (Euratom, WE) nr 2185/96); i. przeprowadzając działania z zakresu forensyki; j. przeprowadzając misje dochodzeniowe w państwach trzecich; k. przeprowadzając kontrole i inspekcje zgodnie z warunkami określonymi w przepisach sektorowych”. Art. 11 ust. 6: „a. przesłuchania osób objętych dochodzeniem; b. kontrola pomieszczeń; c. kontrola na miejscu; d. działania z zakresu forensyki; e. kontrole i inspekcje na podstawie przepisów sektorowych”.

<sup>(4)</sup> A. przeciwko Francji, sprawa 14838/89. Zob. również *Malone przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, *Kopp przeciwko Szwajcarii*, P.G. i J.H. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, *Liberty i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, *Kruslin przeciwko Francji* oraz *Huwig przeciwko Francji*, *Halford przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, *Amann przeciwko Szwajcarii*.

<sup>(4)</sup> Art. 2 ust. 1 decyzji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom ustanawiającej OLAF stanowi, że do celów dochodzeniowych Urząd wykonuje uprawnienia przyznane mu przez prawodawcę wspólnotowego w granicach i na warunkach określonych w Traktatach. Zob. również motywy 10 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999. Ponadto wymóg ten przypomniany został przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-11/00, *Komisja przeciwko EBC*, 10 lipca 2003 r., pkt 139.

<sup>(5)</sup> Art. 11 ust. 6 instrukcji dla pracowników: Wymieniono następujące działania dochodzeniowe: przesłuchania osób objętych dochodzeniem, kontrola pomieszczeń, kontrola na miejscu, działania z zakresu forensyki oraz kontrole i inspekcje na podstawie przepisów sektorowych.

KN zidentyfikował niedociągnięcia we wdrożeniu przez OLAF tej procedury kontrolnej w odniesieniu do poszanowania gwarancji proceduralnych i praw podstawowych podczas dochodzenia w niektórych sytuacjach. Po pierwsze, OLAF nie ustanowił wcześniejszej kontroli zgodności z prawem środków dochodzeniowych innych niż wyraźnie wymienione w instrukcjach dla pracowników, a które mogą kolidować z prawami podstawowymi i gwarancjami proceduralnymi, a po drugie, wcześniejszą weryfikację powinni przeprowadzać odpowiednio wykwalifikowani eksperci sądowi w odpowiednich ramach czasowych.

KN był poważnie zaniepokojony tą sytuacją i zdecydowanie zalecił, aby OLAF przeprowadził dokładną formalną analizę prawną co do istnienia podstaw prawnych swoich działań przed wdrożeniem środków, które mogłyby powodować ingerencję w prawa podstawowe między innymi do „życia prywatnego”, „komunikowania się” lub „korespondencji” osób objętych dochodzeniem. Jak już wcześniej wspomniano, brak działania „zgodnie z prawem” stanowiłby ingerencję w prawo do poszanowania „życia prywatnego” i „komunikowania się” lub korespondencji i byłby sprzeczny z art. 7 Karty praw podstawowych oraz z art. 8 europejskiej konwencji praw człowieka.

KN podkreśla, że naruszenia istotnych wymogów proceduralnych podczas dochodzeń przygotowawczych mogą jednak wpłynąć na legalność ostatecznej decyzji podejmowanej na podstawie dochodzeń OLAF-u<sup>(6)</sup>. Ponadto pociągałyby one za sobą odpowiedzialność prawną Komisji Europejskiej. Biorąc pod uwagę związane z tym wysokie ryzyko, dla prawodawcy istotne byłoby poważne rozważenie włączenia jasnych przepisów w tej dziedzinie do zmienionego tekstu.

**Rola KN: art. 11 ust. 1 i 7 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 oraz art. 11 ust. 1 i 6 oraz art. 12 ust. 4 zmienionego tekstu**

- Monitorowanie przestrzegania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych stało się w ostatnich latach głównym zadaniem KN i jest to obowiązek, który Komitet traktuje bardzo poważnie. KN przeprowadził dogłębną weryfikację poszanowania przez OLAF praw podstawowych i gwarancji proceduralnych w każdym przypadku monitorowania sprawy OLAF-u. Ponadto zgodnie z wyrokiem Sądu w sprawie *Franchet i Byk* wspomnianą weryfikację przeprowadzono również przed przekazaniem spraw w odniesieniu do dochodzeń OLAF-u wymagających przekazania sprawy krajowym organom sądowym<sup>(7)</sup>.
- Zapis dotyczący przesyłania KN informacji na temat spraw, które mają zostać przekazane krajowym organom sądowym, przed przekazaniem tych spraw zostanie usunięty po przyjęciu zmienionego tekstu. Dyrektor generalny OLAF-u będzie informował KN o sprawach, w ramach których przekazano informacje (art. 12 ust. 4 zmienionego tekstu).
- W zmienionym tekście stwierdza się, że „w należycie uzasadnionych przypadkach Komitet Nadzoru może zwrócić się do Urzędu o dodatkowe informacje dotyczące dochodzeń, w tym również raporty i zalecenia odnoszące się do dochodzeń już zakończonych, nie ingerując jednak w przebieg dochodzeń będących w toku”.
- KN pragnie zwrócić uwagę, że w ciągu ostatniego roku dyrektor generalny OLAF-u kwestionował to zadanie KN – poprzez kwestionowanie uzasadnienia podanego przez KN lub wymaganie dodatkowych powodów, by uzasadnić konkretny wniosek o dostęp do spraw – w takim stopniu, że posunął się do odmowy udzielenia KN dostępu do akt sprawy dla celów monitorowania poszanowania przez OLAF praw podstawowych i gwarancji proceduralnych. Unieвозможило to KN również wspomaganie dyrektora generalnego OLAF-u w wykonywaniu jego obowiązków przewidzianych w rozporządzeniu.

W zmienionym tekście nakłada się na KN określone obowiązki sprawozdawcze wobec instytucji w zakresie stosowania przez OLAF gwarancji proceduralnych. Biorąc pod uwagę fakt, że tego zadania w dziedzinie monitorowania nie można oddzielić od badania praw podstawowych, KN może wymagać pełnego dostępu do tych spraw lub dokumentów dotyczących dochodzeń OLAF-u, które byłyby niezbędne do wykonywania tej kluczowej funkcji i zwiększenia odpowiedzialności OLAF-u względem instytucji UE za jego pracę.

Należy wzmocnić rolę KN, aby stał się efektywnym i niezależnym zabezpieczeniem gwarancji proceduralnych i praw podstawowych oraz osób objętych dochodzeniami.

KN jasno stwierdza, że to sam KN, a nie dyrektor generalny OLAF-u, powinien decydować o „należycie uzasadnionych przypadkach”, w których może zwracać się o dodatkowe informacje dotyczące dochodzeń. Dlatego biorąc pod uwagę przeszkody napotkane przez KN w trakcie jego doświadczeń związanych z monitorowaniem, właściwe byłoby bardziej przejrzyste opracowanie zmienionego tekstu.

<sup>(6)</sup> Postanowienie Sądu Pierwszej Instancji z dnia 18 grudnia 2003 r. w sprawie T-215/02, *Gómez-Reino przeciwko Komisji*, pkt 65. Zob. także pkt 31 postanowienia z dnia 9 czerwca 2004 r. w sprawie T-96/03, *Camós Grau przeciwko Komisji*, w którym Sąd Pierwszej Instancji przypomniał, że o ile środki o charakterze czysto przygotowawczym nie mogą same w sobie stanowić przedmiotu skargi o stwierdzenie nieważności, o tyle ewentualne niezgodności z prawem mające na nie wpływ mogą zostać podniesione na poparcie skargi przeciwko ostatecznemu aktowi, dla którego stanowią stadium przygotowawcze.

<sup>(7)</sup> Sprawa T-48/05, *Yves Franchet i Daniel Byk przeciwko Komisji*.

### 3. Kontrola zgodności dochodzeń OLAF-u z prawem i poszanowania prawa krajowego państw członkowskich

#### Artykuł 12 ust. 5 bis i motyw 47 zmienionego tekstu oraz art. 12 i 21 instrukcji dla pracowników

- Dochodzenia OLAF-u muszą być prowadzone zgodnie z zasadą legalności, wnioski z tych dochodzeń muszą być oparte wyłącznie na elementach, które mają wartość dowodową, i będą podlegać tym samym przepisom dotyczącym oceny co mające zastosowanie w postępowaniu administracyjnym lub sądowym państwa członkowskiego, w którym istnieje potrzeba ich wykorzystania <sup>(8)</sup>.
- W zmienionym tekście rozporządzenia ustanawiającego OLAF zasady te włączono do art. 12 ust. 5 bis poprzez „**wewnętrzną** procedurę doradczą i kontrolną, w tym również **kontrolę zgodności z prawem, między innymi w odniesieniu do przestrzegania prawa krajowego danego państwa członkowskiego**”, którą musi wprowadzić dyrektor generalny OLAF-u.
- Ta wewnętrzna procedura została opracowana w instrukcjach dla pracowników w odniesieniu do kontroli zgodności działań dochodzeniowych z prawem, lecz nie ma tam odniesień do poszanowania prawa krajowego danego państwa członkowskiego. W art. 12 ust. 2 instrukcji dla pracowników stwierdza się w szczególności, że dział selekcji i kontroli dochodzeń „**musi weryfikować zgodność proponowanego działania dochodzeniowego z prawem i może też rozważyć konieczność przeprowadzenia danego działania dochodzeniowego. Musi przedstawić opinię dyrektorowi generalnemu**”.

KN jest zaniepokojony niedociągnięciami ze strony OLAF-u w obszarze kontroli zgodności z prawem. Nieprawidłowości stwierdzono zarówno w odniesieniu do charakterystyki dochodzenia, jak i rzetelności wskazanych podstaw prawnych przeprowadzenia określonych działań dochodzeniowych, w szczególności w obszarze kontroli na miejscu, przesłuchań osób objętych dochodzeniem i wniosków kierowanych do organów krajowych państw członkowskich dla celów gromadzenia dowodów.

KN również zauważa z niepokojem, że wydaje się, iż OLAF nie weryfikował tego, czy dowody gromadzone są zgodnie z przepisami krajowymi, gdy działanie dochodzeniowe na poziomie krajowym było prowadzone na wniosek OLAF-u, oraz w przypadku środków mogących mieć wpływ na prawa podstawowe. Ma to szczególne znaczenie, gdy dowody zgromadzone w ramach dochodzenia są wykorzystywane nie tylko jako podstawa przekazania wniosków dotyczących sprawy krajowym organom sądowym, ale też stanowią podstawę zaleceń OLAF-u dla instytucji UE objętych dochodzeniem wewnętrznym.

KN uważa, że zgodność z przepisami dotyczącymi gromadzenia dowodów na poziomie krajowym w ramach Karty praw podstawowych UE wymaga wcześniejszej weryfikacji przez OLAF zgodności z prawem, i z zadowoleniem przyjmuje nowe odniesienie zawarte w zmienionym tekście.

Trzeba podkreślić, że należy również uwzględnić wymogi prawne ustanowione w zmienionym tekście i włączyć je do przyjętych przez dyrektora generalnego wytycznych dla pracowników OLAF-u dotyczących procedur dochodzeniowych.

### 4. Wszczęcie dochodzenia: priorytety polityki dochodzeniowej i pojęcie „wystarczających podejrzeń”

#### Artykuł 5 ust. 1, 5 i 6 oraz art. 12 ust. 4 zmienionego tekstu oraz art. 5 ust. 4 instrukcji dla pracowników

- W zmienionym tekście wzmacnia się **prymat zasady oportunistu** przy wszczynaniu dochodzeń (art. 5 ust. 1). Nie prowadzi to jednak do nałożenia na dyrektora generalnego obowiązku informowania właściwych organów państwa członkowskiego lub zainteresowanej instytucji, jeżeli postanowi **nie wszczynać** dochodzenia (art. 5 ust. 5 i 6: „Dyrektor generalny... **może** on niezwłocznie przekazać wszelkie stosowne informacje...”). KN odnotował, że zgodnie ze zmienionym tekstem w decyzji dyrektora generalnego o niewszczynianiu dochodzenia „uwzględniane są” między innymi priorytety polityki dochodzeniowej, które opracował i opublikował <sup>(9)</sup>.
- W zmienionym tekście stwierdza się, że dyrektor generalny **może** wszcząć dochodzenie, jeżeli istnieją „wystarczające podejrzania”. Znaczenie tego pojęcia nie jest dogłębnie przeanalizowane. W istniejącym europejskim orzecznictwie ustalono, że „wystarczająco poważne podejrzania” stanowią warunek wstępny wszczęcia dochodzenia <sup>(10)</sup>. Na podjęcie decyzji o wszczęciu lub niewszczynianiu dochodzenia dyrektorowi generalnemu wyznaczono okres wynoszący dwa miesiące.

<sup>(8)</sup> Motyw 10 i art. 9 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

<sup>(9)</sup> „Priorytety polityki dochodzeniowej OLAF-u na 2012 r. – skutki finansowe”: W sektorze cel prawdopodobne skutki finansowe przekroczyły 1 mln EUR (szacowane bezprawne zmniejszenie zasobów). W sektorach rolnictwa prawdopodobne skutki finansowe przekraczają 100 tys. EUR w odniesieniu do programu SAPARD i ponad 250 tys. EUR w odniesieniu do rolnictwa (szacowane sprzeniewierzenie lub bezprawne zatrzymanie środków). W obszarze funduszy strukturalnych skutki finansowe wynoszą 500 tys. EUR w Europejskim Funduszu Społecznym i Funduszu Spójności oraz 1 mln EUR z EFRR (szacowane sprzeniewierzenie lub bezprawne zatrzymanie środków); w sektorze pomocy zewnętrznej i scentralizowanych wydatków – 50 tys. EUR (szacowane sprzeniewierzenie lub bezprawne zatrzymanie środków), a w sektorze pracowników UE – 10 tys. EUR (szacowane sprzeniewierzenie lub bezprawne zatrzymanie środków).

<sup>(10)</sup> Sprawy C-15/00 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu oraz C-11/00 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Europejskiemu Bankowi Centralnemu.



Określenie przez dyrektora generalnego wysokich progów finansowych, które OLAF powinien brać pod uwagę przed wszczęciem dochodzenia w różnych sektorach, i możliwość niewszczywania przez dyrektora generalnego dochodzenia, nawet jeżeli istnieją „wystarczające podejrzenia” bez jednoczesnego obowiązku poinformowania przez dyrektora generalnego właściwych organów lub instytucji, w przypadku gdy postanawia nie wszczynać dochodzenia, prowadzi do ryzyka wynikającego z obszarów bezkarności.

Ponadto w oparciu o swoje doświadczenie w zakresie monitorowania KN jest zdania, że OLAF nie zawsze przeprowadzał gruntowną ocenę przychodzących informacji w odniesieniu do pojęcia wystarczająco poważnych podejrzeń. KN uważa, że ocena ta jest niezbędna dla chronienia i umacniania niezależności OLAF-u wobec instytucji, organów, urzędów i agencji oraz rządów, w przypadku gdy to jeden z rządów jest źródłem przekazanych informacji.

## 5. Bezpośredni udział dyrektora generalnego OLAF-u w wykonywaniu działań dochodzeniowych

### Artykuł 6 ust. 1 oraz motywy 18 i 19 zmienionego tekstu

Zgodnie z obecnym rozporządzeniem (WE) nr 1073/1999 dyrektor generalny kieruje prowadzeniem dochodzeń. Zasadniczo podejście to zachowano w art. 6 ust. 1 zmienionego tekstu („dochodzenia są prowadzone pod jego kierownictwem przez pracowników Urzędu przez niego wyznaczonych”) i podkreślono w motywie 19 („pracownicy Urzędu powinni prowadzić dochodzenia zgodnie z wytycznymi w sprawie procedur dochodzeniowych oraz na podstawie indywidualnych poleceń wydawanych przed dyrektora generalnego w konkretnych sprawach”).

Na podstawie swojego doświadczenia w zakresie monitorowania KN zaniepokojony jest bezpośrednim udziałem dyrektora generalnego OLAF-u w niektórych zadaniach dochodzeniowych, między innymi w przesłuchiowaniu świadków.

Kwestia tego, czy sam dyrektor generalny może brać bezpośredni udział w zadaniach dochodzeniowych, jest ważna ze względu na fakt, że może to mieć wpływ na poszanowanie zasady bezstronności w dochodzeniach wewnętrznych. W szczególności art. 90a regulaminu pracowniczego stanowi, że każda osoba, do której ma zastosowanie ten regulamin pracowniczy, może przedłożyć dyrektorowi OLAF-u zażalenie na działanie mające dla niej skutki negatywne w związku z postępowaniem prowadzonym przez OLAF<sup>(11)</sup> <sup>(12)</sup>.

KN pragnie podkreślić, że orzecznictwo zawiera szeroką definicję pojęcia konfliktu interesów. Aby uniknąć ryzyka sytuacji skutkujących potencjalnym konfliktem interesów, które mogłyby zaszkodzić weryfikacji działań OLAF-u, KN uważa, że trzeba albo wprowadzić jasny przepis do zmienionego tekstu, albo ustanowić alternatywną procedurę składania zażaleń w przypadku bezpośredniego udziału dyrektora generalnego w prowadzeniu dochodzenia.

## 6. Charakterystyka dochodzenia: dochodzenia zewnętrzne i wewnętrzne

### Artykuł 6 i motyw 21 zmienionego tekstu oraz art. 11 ust. 4 i art. 12 ust. 3 instrukcji dla pracowników

- Zgodnie z obecnym rozporządzeniem (WE) nr 1073/1999 dochodzenia prowadzone przez OLAF dzielą się na dochodzenia zewnętrzne (art. 3), czyli prowadzone poza instytucjami UE, oraz dochodzenia wewnętrzne (art. 4), czyli prowadzone w tych instytucjach. Zasady i gwarancje proceduralne różnią się w zależności od charakteru dochodzenia.
- Do zmienionego tekstu włączono nową możliwość dla OLAF-u, a mianowicie łączenie elementów dochodzeń zewnętrznych i wewnętrznych w ramach jednego dochodzenia i stosowanie zasad określonych odpowiednio w art. 3 i 4.
- W instrukcjach dla pracowników przewidziano taką możliwość w art. 11, a także wprowadzono nową procedurę „rozszerzenia” zakresu dochodzenia<sup>(13)</sup>; przewidziano również „kontrolę zgodności z prawem” przed takim rozszerzeniem zakresu (art. 12 ust. 3).

<sup>(11)</sup> Art. 90a regulaminu pracowniczego stanowi, że „każda osoba, do której ma zastosowanie niniejszy Regulamin pracowniczy, może przedłożyć dyrektorowi OLAF-u wniosek w rozumieniu art. 90 ust. 1, z prośbą skierowaną do dyrektora o podjęcie decyzji dotyczącej tej osoby w związku z postępowaniem prowadzonym przez OLAF. Osoba ta może również złożyć do dyrektora OLAF-u zażalenie, w rozumieniu art. 90 ust. 2, na działanie mające dla niej skutki negatywne w związku z postępowaniem prowadzonym przez OLAF”.

<sup>(12)</sup> W art. 23 ust. 1 instrukcji dla pracowników stwierdza się, że każda „osoba fizyczna objęta dochodzeniem” może zażądać weryfikacji postępowania dotyczącego jej gwarancji proceduralnych i przeprowadzenia weryfikacji przez dowolnego pracownika OLAF-u niezwiązanego z danym dochodzeniem, którego wyznacza dyrektor generalny.

<sup>(13)</sup> Art. 12 ust. 3 instrukcji dla pracowników.

W ramach swojej praktyki w obszarze monitorowania KN zidentyfikował niedociągnięcia w realizacji tej nowej procedury, w szczególności w odniesieniu do rozszerzenia zakresu dochodzeń, którą to możliwość dodano do instrukcji dla pracowników. KN nie bardzo rozumie klasyfikowanie dochodzeń przez OLAF (dochodzenia wewnętrzne lub zewnętrzne). Zdaniem KN stosowanie przepisów dotyczących każdej kategorii doprowadziło do nieporozumień pod względem podstaw prawnych mających zastosowanie i dokładności działań dochodzeniowych, które OLAF może prowadzić, w szczególności w dziedzinie kontroli na miejscu oraz inspekcji i przesłuchań osób objętych dochodzeniem.

KN uważa, że nowa możliwość połączenia w jednym dochodzeniu aspektów wewnętrznych i zewnętrznych nie zwolni w przyszłości OLAF-u z obowiązku prawidłowego oceniania tego, czy istnieją wystarczające podejrzenia, aby zmienić charakter dochodzenia. KN jest zdania, że w tej delikatnej dziedzinie potrzebne są dalsze wyjaśnienia w zmienionym tekście, biorąc pod uwagę fakt, że uprawnienia i obowiązki OLAF-u w dwóch kategoriach, jakimi są dochodzenia wewnętrzne i zewnętrzne, różnią się.

## 7. Procedura składania zażaleń na działania OLAF-u

### Artykuł 12 ust. 5 bis i motyw 47 zmienionego tekstu oraz art. 23 instrukcji dla pracowników

- W zmienionym tekście nie określono konkretnej procedury składania zażaleń przez osoby objęte dochodzeniami OLAF-u, lecz przyznano dyrektorowi generalnemu uprawnienia do wprowadzenia wewnętrznej procedury doradczej i kontrolnej, w tym również kontroli zgodności z prawem, „między innymi w odniesieniu do przestrzegania gwarancji proceduralnych i praw podstawowych osób objętych dochodzeniem...”.

Wraz z wprowadzeniem instrukcji dla pracowników (art. 23) dyrektor generalny zastąpił system „Przegląd wewnętrzny – dyrektor generalny” przyjęty na mocy podręcznika OLAF-u dotyczącego procedur operacyjnych z grudnia 2009 r. <sup>(14)</sup>. W tym nowym systemie związanym z „zażaleniami dotyczącymi nieposzanowania gwarancji proceduralnych” przewiduje się wyznaczenie przez dyrektora generalnego pracownika OLAF-u, który nie jest zaangażowany w dane dochodzenie, aby zajął się wnioskiem osoby fizycznej objętej dochodzeniem o zweryfikowanie postępowania OLAF-u w odniesieniu do jej gwarancji proceduralnych. Osoba, której powierzono taką weryfikację, musi działać niezależnie, weryfikując dane zażalenie. Swoje ustalenia musi zgłosić dyrektorowi generalnemu, który może podjąć odpowiednie działania w odniesieniu do każdego przypadku nieprzestrzegania gwarancji proceduralnych i informuje o tym fakcie osobę, która złożyła zażalenie.

- KN chciałby zwrócić uwagę na ryzyko przyszłych zmian wprowadzonych w instrukcjach dla pracowników przez OLAF, które mogłyby prowadzić do przyjęcia innej procedury rozpatrywania zażaleń.

KN jest zdania, że brak w zmienionym tekście jasno zdefiniowanego z prawnego punktu widzenia systemu wewnętrznego na potrzeby rozpatrywania zażaleń na dochodzenia OLAF-u może powodować niepewność prawa i mieć niekorzystny wpływ na jednolite podejście do osób objętych dochodzeniami OLAF-u. Należy uniknąć ryzyka istnienia różnych wewnętrznych systemów rozpatrywania zażaleń w różnych okresach jednego cyklu życia dochodzenia.

KN otrzymał od osób fizycznych kilka zażaleń na konkretne dochodzenia OLAF-u. KN zbadał również sposób, w jaki OLAF zajmuje się poszczególnymi zażaleniami. W celu zapewnienia pewności prawna należy poważnie rozważyć włączenie jasnych przepisów w tej dziedzinie do zmienionego tekstu.

KN uważa, że aby móc pełnić swoją funkcję monitorującą, powinien być zawsze informowany o zażaleniach otrzymanych przez OLAF w odniesieniu do praw podstawowych i gwarancji proceduralnych.

<sup>(14)</sup> Przegląd wewnętrzny — Dyrektor generalny – Podręcznik OLAF-u – Procedury operacyjne (5.1.6.1). OLAF przestrzega najwyższych norm etycznych postępowania. Zgodnie z art. 90a regulaminu pracowniczego oraz art. 14 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 wszystkie zainteresowane osoby mają prawo w dowolnej chwili złożyć do dyrektora generalnego zażalenie na działanie mające dla nich skutki negatywne w związku z postępowaniem prowadzonym przez OLAF.

Dyrektor generalny powoła starszego pracownika OLAF-u, który nie był zaangażowany w dochodzenie będące przedmiotem zażalenia, aby pełnił funkcję niezależnego eksperta i przeprowadził weryfikację zażalenia („doradca ds. weryfikacji”). Dyrektor generalny poinformuje zainteresowaną osobę o wynikach tej weryfikacji i wszelkich działaniach podjętych w celu zaradzenia takiej sytuacji, w szczególności w przypadkach, gdy nieprzestrzeganie zasad i gwarancji proceduralnych mogło mieć wpływ na wynik dochodzenia. Odpowiedź należy przesłać niezwłocznie. Doradca ds. weryfikacji musi mieć dostęp do wszystkich istotnych dokumentów, a wszyscy pracownicy muszą bezzwłocznie zapewnić mu pełną pomoc w żądanej formie. Podczas weryfikacji sprawy doradca ds. weryfikacji działa w pełni niezależnie. Nie może ani zabiegać o instrukcje, ani przyjmować instrukcji od nikogo poza dyrektorem generalnym OLAF-u.