

IV

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

OLAF

Sprawozdanie z działalności Komitetu Nadzoru OLAF-u

czerwiec 2009 r. – grudzień 2010 r.

(2011/C 188/01)

Członkowie Komitetu Nadzoru OLAF-u**Peter STRÖMBERG**Przewodniczący
Prezes Rady Biegłych Księgowych, Szwecja**Kálmán GYÖRGYI**

Prokurator generalny Republiki Węgierskiej (emerytowany), Węgry

Luis LÓPEZ SANZ-ARANGUEZ

Prokurator Sądu Najwyższego, Hiszpania

Diemut R. THEATOByły członek Parlamentu Europejskiego
Były przewodniczący Komisji Kontroli Budżetowej, Niemcy**Rosalind WRIGHT**

Przewodnicząca Zespołu Doradczego ds. Nadużyć Finansowych, Zjednoczone Królestwo

SPIS TREŚCI

	Strona
PRZEDMOWA PRZEWODNICZĄCEGO DO SPRAWOZDANIA Z DZIAŁALNOŚCI KOMITETU NADZORU	3
1. WPROWADZENIE	3
2. METODY PRACY KOMITETU NADZORU	4
2.1. Posiedzenia	4
2.2. Sprawozdawcy i opinie	4
2.3. Sekretariat	4
3. FUNKCJA DOCHODZENIOWA OLAF-u	4
3.1. Monitorowanie funkcji dochodzeniowej OLAF-u	4
3.1.1. Zapewnienie niezależności dyrektora generalnego OLAF-u	4
3.1.2. Monitorowanie czasu trwania dochodzeń OLAF-u	5
3.1.3. Zalecenia dla instytucji	5
3.1.4. Sprawy wymagające przekazania informacji krajowym organom sądowym: skutek wyroku Sądu Pierwszej Instancji w sprawie T-48/05	5
3.1.5. Nowe metody pracy	6
3.2. Działania podjęte w wyniku opinii KN nr 5/2008 dotyczącej polityki <i>de minimis</i> OLAF-u	7
3.3. Regularne monitorowanie z inicjatywy KN	7
3.3.1. Planowanie i strategiczne kierowanie dochodzeniami	7
3.3.2. Wdrażanie praw podstawowych i gwarancji proceduralnych w dochodzeniach OLAF-u	7
3.4. Dochodzeniowe zasady proceduralne OLAF-u i Podręcznik OLAF-u dotyczący procedur operacyjnych	8
3.5. Organizacja administracyjna, budżet i polityka kadrowa w kontekście funkcji dochodzeniowej OLAF-u	9
3.5.1. Organizacja administracyjna i polityka kadrowa	9
3.5.2. Budżet	10
4. STOSUNKI Z OLAF-em, INSTYTUCJAMI UE, PARTNERAMI OLAF-u I ZAINTERESOWANYMI STRO-NAMI	10
4.1. Stosunki z OLAF-em	10
4.2. Stosunki z instytucjami UE	10
4.2.1. Stosunki z Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim i Radą Unii Europejskiej	10
4.2.2. Stosunki z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym	11
4.2.3. Wkład w analizę dotyczącą reformy OLAF-u	11
4.3. Procedura wyboru dyrektora generalnego OLAF-u	12
WNIOSKI I ZALECENIA	12
ZAŁĄCZNIK 1 Kalendarz posiedzeń Komitetu Nadzoru	14
ZAŁĄCZNIK 2 Opinia nr 1/2010. Wstępny projekt budżetu OLAF-u na rok 2011	15
ZAŁĄCZNIK 3 Opinia nr 2/2010. Opinia w sprawie mianowania dyrektora generalnego OLAF-u	18
ZAŁĄCZNIK 4 Opinia nr 3/2010 w sprawie dokumentu analitycznego na temat reformy Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)	20
ZAŁĄCZNIK 5 Opinia nr 4/2010. Planowanie dochodzeń	30
ZAŁĄCZNIK 6 Opinia nr 4/2010. Stosowanie praw podstawowych i gwarancji proceduralnych w dochodzeniach Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych	37

PRZEDMOWA PRZEWODNICZĄCEGO DO SPRAWOZDANIA Z DZIAŁALNOŚCI KOMITETU NADZORU

Niniejsze sprawozdanie z działalności, będące czwartym sprawozdaniem Komitetu Nadzoru, obejmuje okres od czerwca 2009 r. do grudnia 2010 r., naznaczony smutnym faktem śmierci Franza-Hermanna Brünnera. Kiedy organizacja nieoczekiwanie traci swojego lidera w tak smutnych okolicznościach, wydarzenie to ma głęboki wpływ na jej funkcjonowanie na wszystkich szczeblach. Odnotowaliśmy jednak z zadowoleniem, że OLAF nadal prowadził normalną działalność, co było najlepszym sposobem uczczenia pamięci Franza-Hermanna Brünnera.

W wymienionym okresie OLAF był przedmiotem kilku różnych inicjatyw mających na celu wprowadzenie zmian. Jedną z nich jest procedura wyznaczenia nowego dyrektora generalnego OLAF-u, którą rozpoczęto w kwietniu tego roku po oficjalnym opublikowaniu ogłoszenia o naborze na to stanowisko. Komitet Nadzoru jest ściśle zaangażowany w tę procedurę i wydał swoją opinię w dniu 23 września 2010 r. Ostatecznie Komisja wyznaczyła na to stanowisko w dniu 14 grudnia 2010 r. Giovanniego Kesslera. Komitet Nadzoru z przyjemnością odnotowuje nominację Giovanniego Kesslera i cieszy się na możliwość nawiązania z nim ścisłej i owocnej współpracy.

Innym projektem mającym na celu wprowadzenie zmian jest proponowana reforma rozporządzenia (WE) nr 1073/1999. Komitet Nadzoru kilkakrotnie przedstawiał swoją opinię na temat różnych aspektów tego wniosku, który rozwijał się z upływem czasu – najnowsze stanowisko Komitetu zawarto w opinii na temat dokumentu analitycznego opublikowanego przez komisarza Algirdasa Šemetę kilka miesięcy temu. Komitet Nadzoru jest mocno zaangażowany w tę debatę, w szczególności z uwagi na fakt, że jej wyniki będą miały bezpośredni wpływ na pracę i status Komitetu, ale również – co najważniejsze – z uwagi na jej bezpośredni wpływ na sposób funkcjonowania OLAF-u. Głównym priorytetem Komitetu zawsze było, jest i będzie umacnianie uprawnień dochodzeniowych OLAF-u i niezależności Urzędu w zakresie prowadzonych dochodzeń.

Komitet Nadzoru zapewnia niezależność OLAF-u poprzez regularne monitorowanie jego funkcji dochodzeniowych i wspieranie dyrektora generalnego w wykonywaniu jego obowiązków. Obecny Komitet od ponad pięciu lat z zaangażowaniem realizuje to zadanie. Komitet stanowi reprezentację kolektywnego doświadczenia przywódczego organów państwowych oraz organów politycznych w dziedzinie nadzorowania dochodzeń karnych i administracyjnych, zarządzania nimi i ich prowadzenia. Korzystając z tego doświadczenia, Komitet Nadzoru opiera swoje formalne opinie i swoje poglądy na trzech równie ważnych podstawowych zasadach.

Pierwsza polega na powracaniu zawsze do źródła informacji, tj. faktycznej dokumentacji sprawy, systemu zarządzania sprawami, różnych sprawozdań sporządzanych przez OLAF w ramach przygotowań do rozpoczęcia dochodzeń, a także sprawozdań opracowanych przez OLAF dla Komitetu Nadzoru (np. sprawozdania dotyczące dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy).

Druga zasada to całkowita niezależność Komitetu jako całości i jego poszczególnych członków.

Trzecia zasada, wywodząca się z własnego doświadczenia członków, oznacza poszanowanie niezależności OLAF-u i nienaruszalne zobowiązanie do niewywierania wpływu na toczące się dochodzenia, nawet podczas analizy dokumentacji sprawy i materiału dowodowego związanego z toczącymi się dochodzeniami.

W imieniu własnym i Komitetu pragnę wyrazić głęboką wdzięczność sekretariatowi Komitetu Nadzoru, bez którego doskonałej pracy przeprowadzenie żadnego z działań Komitetu nie byłoby możliwe.

1. WPROWADZENIE

Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r.⁽¹⁾ rola Komitetu Nadzoru OLAF (w skrócie „KN”) polega na umacnianiu i gwarantowaniu niezależności OLAF-u oraz wspieraniu dyrektora generalnego w wykonywaniu jego obowiązków. KN ma obowiązek przedkładać instytucjom corocznych sprawozdań ze swojej działalności. W okresie objętym niniejszym sprawozdaniem KN przyjął pięć opinii, które przesłano do instytucji i do dyrektora generalnego OLAF-u i które załączono do niniejszego sprawozdania.

W okresie objętym niniejszym sprawozdaniem, do listopada 2009 r. przewodniczącym KN był Luis López Sanz-Aranguez, a następnie stanowisko to objął Peter Strömberg. W listopadzie 2010 r. mandat Petera Strömberga przedłużono o kolejny rok.

Należy pamiętać, że od momentu śmierci Franza-Hermanna Brünnera w dniu 9 stycznia 2010 r. OLAF prowadził działalność bez dyrektora generalnego wyznaczonego zgodnie z procedurą *ad hoc* określoną w rozporządzeniu (WE) nr 1073/1999.

W ciągu 2010 r., w oczekiwaniu na wyznaczenie nowego dyrektora generalnego, obecność i wsparcie KN miało szczególnie znaczenie dla zachowania ciągłości prac OLAF-u.

W kwietniu 2010 r. Komisja Europejska rozpoczęła procedurę wyboru nowego dyrektora generalnego Urzędu. Procedura ta zakończyła się w dniu 14 grudnia 2010 r. nominacją Giovanniego Kesslera. KN cieszy się na możliwość podjęcia ścisłej i owocnej współpracy z nowym dyrektorem generalnym OLAF-u.

KN ma nadzieję, że sprawozdanie to, oprócz podsumowania działalności w ubiegłym roku, będzie pomocne dla obejmującego stanowisko dyrektora generalnego, zarówno pod kątem analizy obecnych wyzwań dla Urzędu, jak i przy definiowaniu głównych kierunków polityki OLAF-u w zakresie ochrony interesów finansowych UE.

Obejmujący stanowisko dyrektor generalny będzie musiał zmierzyć się z wieloma wyzwaniami dotyczącymi zwiększenia skuteczności OLAF-u oraz zagwarantowania, by Urząd skierował wszystkie swoje starania na lepiej ukierunkowane zwalczanie nadużyć finansowych. Spośród wyzwań, przed którymi

⁽¹⁾ Dz.U. L 136 z 31.5.1999, s. 1.

stoi nowi dyrektor generalny OLAF-u, KN chciałby podkreślić konieczność skrócenia czasu trwania dochodzeń OLAF-u oraz wprowadzenia niezbędnych zmian w organizacji, aby zapewnić jak najkorzystniejsze wykorzystanie ograniczonych dostępnych zasobów i przeznaczyć je na zasadnicze działania dochodzeniowe OLAF-u. Jednym z celów niniejszego sprawozdania jest przekazanie obejmującemu stanowisko dyrektorowi generalnemu pewnych sugestii dotyczących poprawy zasadniczego zakresu dochodzeń i skrócenia czasu trwania dochodzeń.

2. METODY PRACY KOMITETU NADZORU

2.1. Posiedzenia

Odbyło się 16 posiedzeń plenarnych KN w Brukseli⁽²⁾. Protokoły z tych posiedzeń są udostępniane OLAF-owi oraz Komisji Europejskiej, Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej w celu zachowania przejrzystości oraz udzielania im regularnych informacji na temat działalności KN.

Podobnie jak w poprzednim okresie sprawozdawczym, KN kontynuuje praktykę zapraszania na swoje posiedzenia dyrektora generalnego OLAF-u lub pełniącego obowiązki dyrektora generalnego oraz pewnej liczby pracowników OLAF-u. Posiedzenia te były dla OLAF-u okazją do poinformowania KN o wszelkich sprawach mających znaczenie dla prac KN, a dla KN okazją do poinformowania OLAF-u o swoich własnych pracach. W okresie objętym niniejszym sprawozdaniem, oprócz regularnego udziału działu „Doradztwo Prawne i Czynności Wymiaru Sprawiedliwości” OLAF-u w posiedzeniach KN w celu prezentacji spraw przekazanych krajowym organom sądowym, na posiedzeniach KN omówiono z dyrektorem generalnym i zarządem OLAF-u szereg rozległych kwestii. KN skupił się zwłaszcza na operacyjnych aspektach działalności OLAF-u, w szczególności w odniesieniu do działań podejmowanych w następstwie opinii KN w obszarach takich, jak roczny plan zarządzania OLAF-u, projekty budżetu, sprawozdania OLAF-u dotyczące dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy oraz polityka kadrowa OLAF-u. Przeprowadzono rozmowy z dyrektorem generalnym OLAF-u, Franzem-Hermannem Brünerem, na temat wniosku Komisji dotyczącym eksternalizacji OLAF-u; miała miejsce także wymiana poglądów na temat koordynacji między OLAF-em a organizacjami międzynarodowymi. Ponadto odbyły się prezentacje i dyskusje na temat codziennych aspektów pracy OLAF-u: na przykład na temat procesu rejestracji i przechowywania przez Komisję dokumentów OLAF-u i dostępu OLAF-u do danych przechowywanych przez instytucje UE. KN z zadowoleniem odnotował prezentację OLAF-u dotyczącą szczególnie złożonej i ważnej sprawy dotyczącej zwalczania transgranicznych nadużyć finansowych, a także praktyczne działania podjęte w celu dostosowania praktyk dochodzeniowych OLAF-u w świetle zdobytych doświadczeń (zob. pkt 3.1.5 poniżej).

2.2. Sprawozdawcy i opinie

W okresie odniesienia KN przyjął pięć opinii (zob. załączniki). Utrzymano praktykę wyznaczania *sprawozdawców*⁽³⁾, aby zwiększyć efektywność przygotowywania szczególnych kwestii będących przedmiotem zainteresowania KN i podejmowanych w ich następstwie działań. Główne dziedziny działalności KN w przedmiotowym okresie obejmowały przygotowanie opinii

na temat budżetu, opinii na temat dokumentu analitycznego w sprawie reformy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999, opinii na temat planowania dochodzeń, opinii na temat wdrażania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych w dochodzeniach OLAF-u, a także opinii na temat wyznaczenia dyrektora generalnego OLAF-u.

2.3. Sekretariat

Obowiązki sekretariatu KN określa Regulamin KN⁽⁴⁾, zgodnie z którym rola sekretariatu polega na ułatwianiu i wspieraniu wykonywania wszystkich zadań podejmowanych przez KN oraz na umożliwianiu KN wykonywania jego uprawnień przy zachowaniu pełnej niezależności.

W przedmiotowym okresie, po publikacji ogłoszenia o naborze na stanowisko kierownika sekretariatu, które zwolniło się w lipcu 2009 r., uzgodniono z Franzem-Hermannem Brünerem, że mianowanie na to stanowisko będzie wymagało zatwierdzenia przez KN. Po przeprowadzeniu procedury wyboru pełniący obowiązki dyrektora generalnego OLAF-u, działając jako organ powołujący, w porozumieniu z KN wyznaczył Isabelle Jegouzo jako kierownika sekretariatu KN. Objęła ona stanowisko w dniu 16 czerwca 2010 r.

W listopadzie 2009 r. jeden z członków opuścił sekretariat KN, a w lutym 2010 r. do zespołu dołączył nowy urzędnik. Obecnie nieobsadzone jest jedno stanowisko i należy je niezwłocznie obsadzić.

Tak jak miało to miejsce dotychczas, aby zapewnić pełną niezależność KN w wykonywaniu jego obowiązków, pracownicy sekretariatu KN powinni być powoływani na swoje stanowiska zawsze w porozumieniu z KN. OLAF i Komisja zgadzają się co do konieczności włączenia KN w proces rekrutacji na to stanowisko.

KN uważa również, że powinien uczestniczyć w rocznej ocenie personelu sekretariatu z uwagi na fakt, że w zakresie swoich prac sekretariat podlega bezpośrednio KN.

3. FUNKCJA DOCHODZENIOWA OLAF-u

3.1. Monitorowanie funkcji dochodzeniowej OLAF-u

3.1.1. Zapewnienie niezależności dyrektora generalnego OLAF-u

Głównym zadaniem KN jest monitorowanie funkcji dochodzeniowej OLAF-u w celu zagwarantowania, że nie zostanie naruszona jego niezależność. W tym kontekście szczególne znaczenie ma zagwarantowanie poszanowania statusu dyrektora generalnego.

⁽²⁾ Zob. załącznik 1: Kalendarz posiedzeń Komitetu Nadzoru.

⁽³⁾ Artykuł 8 regulaminu wewnętrznego Komitetu Nadzoru OLAF (Dz.U. L 33 z 7.2.2007, s. 7).

⁽⁴⁾ Regulamin został przyjęty przez KN w sierpniu 2006 r. i opublikowany w lutym 2007 r. (Regulamin Komitetu Nadzoru OLAF (Dz.U. L 33 z 7.2.2007, s. 7)).

Po śmierci Franza-Hermann Brünnera Komisja Europejska w swojej decyzji z dnia 13 stycznia 2010 r. stwierdziła, że Nicholas Ilett, który był zastępcą dyrektora generalnego na mocy decyzji Komisji z lipca 2005 r., automatycznie obejmie stanowisko dyrektora generalnego. W następstwie tej decyzji miała miejsce intensywne debata między Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską. W tym kontekście w dniu 14 stycznia 2010 r. przewodniczący Komitetu przesłał pismo do wiceprzewodniczącego Kallasa z kopią do Parlamentu Europejskiego i Rady, w którym stwierdził:

„Komitet Nadzoru jest zdania, że w celu zachowania pełnej niezależności bieżącego funkcjonowania OLAF-u w okresie przejściowym, w szczególności w zakresie wszczynania, prowadzenia i kończenia dochodzeń OLAF-u, bardzo ważne jest, aby ostateczne zwierzchnictwo Urzędu nie było skrepowane w wykonywaniu swoich uprawnień.

Mając to na uwadze, Komitet Nadzoru stwierdza, że osoba pełniąca obowiązki dyrektora generalnego w okresie przejściowym powinna sprawować tę funkcję na podstawie konsensusu między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją. Osoba ta powinna posiadać wszystkie niezbędne uprawnienia i niezależność”.

KN stwierdza, że stanowisko szefa Urzędu powinna pełnić osoba wyznaczona w wyniku konsensusu międzyinstytucjonalnego i ciesząca się poparciem wszystkich instytucji. Jest to bardzo ważne, aby zapewnić wsparcie dla bieżących prac OLAF-u.

3.1.2. Monitorowanie czasu trwania dochodzeń OLAF-u

Dyrektor generalny OLAF-u przedstawia KN miesięczne sprawozdanie zawierające streszczenie każdego dochodzenia, które trwało dłużej niż dziewięć miesięcy (tzw. „sprawozdanie dotyczące dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy”). W „sprawozdaniach dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy” przedstawione są powody, dla których nie zakończono dochodzeń, oraz przewidywany czas zamknięcia każdej sprawy. Sprawozdania te są przedmiotem ciągłych analiz prowadzonych przez KN i sekretariat KN.

KN ponownie podkreśla⁽⁵⁾ znaczenie tych sprawozdań, które nie tylko wypełniają zobowiązanie nałożone prawem, ale również powinny służyć jako użyteczne narzędzie zwiększania efektywności dochodzeń.

W bieżącym okresie sprawozdawczym KN zwrócił szczególną uwagę na prognozy OLAF-u dotyczące przewidywanego czasu ukończenia dochodzeń, zawarte w sprawozdaniach dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy. KN przeanalizował prognozowane terminy zamykania spraw w 164 sprawozdaniach dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy otrzymanych od czerwca 2009 r. do lipca

2010 r. W 14 z tych 164 sprawozdań w ogóle nie podano prognozowanego czasu ukończenia dochodzenia. W pozostałych 150 sprawozdaniach, w 71 sprawach opóźnienie zamknięcia spraw było kilka miesięcy dłuższe niż prognozowano (od 4 do 12 miesięcy). KN odnotowuje poprawę w stosunku do poprzedniego okresu sprawozdawczego, w którym w około 23 % z 275 przeanalizowanych sprawozdań dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy w ogóle nie wymieniono prognozowanego czasu ukończenia dochodzenia. Niemniej jednak KN stwierdza, że sprawozdania dotyczące dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy muszą być jeszcze bardziej precyzyjne, jeśli chodzi o przyczyny przekroczenia początkowych terminów.

3.1.3. Zalecenia dla instytucji

Dyrektor generalny OLAF-u jest zobowiązany informować KN o przypadkach, w których dana instytucja, organ, urząd lub agencja nie podjęły działań wynikających z zaleceń OLAF-u⁽⁶⁾.

W przedmiotowym okresie sprawozdawczym KN nie otrzymał informacji wskazujących na to, aby jakaś instytucja, organ, urząd lub agencja nie podjęły działań wynikających z zaleceń i wniosków OLAF-u.

3.1.4. Sprawy wymagające przekazania informacji krajowym organom sądowym: skutek wyroku Sądu Pierwszej Instancji w sprawie T-48/05

W okresie sprawozdawczym KN przeanalizował 43 sprawy wskazane przez OLAF, przed przekazaniem informacji krajowym organom sądowym.

W następstwie wyroku w sprawie *Franchet i Byk*⁽⁷⁾ Sąd Pierwszej Instancji orzekł, że zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1074/1999 na OLAF-ie ciąży „wymóg przeprowadzenia konsultacji z tym komitetem [Komitetem Nadzoru] przed przekazaniem informacji krajowym organom wymiaru sprawiedliwości” i że wymóg ten jest „obowiązkiem bezwarunkowym i nie pozostawia żadnej swobody uznania”.

W celu wykonania decyzji Sądu wprowadzono nowe praktyki w zakresie współpracy między KN i OLAF-em: OLAF informuje KN pięć dni roboczych przed przekazaniem informacji krajowym organom sądowym; pracownicy działu „Doradztwo Prawne i Czynności Wymiaru Sprawiedliwości” przekazują KN notę zawierającą streszczenie sposobu podejścia do praw podstawowych i gwarancji proceduralnych w ramach spraw przekazanych krajowym organom sądowym. Jeśli chodzi o gwarancje proceduralne, nota ta wskazuje, czy osoba objęta dochodzeniem została poinformowana o wszczęciu dochodzenia oraz czy osoba ta otrzymała możliwość wypowiedzenia się przed Urzędem. Wskazuje również wynik dochodzenia (wnioski faktyczne, ocenę prawną, właściwy organ sądowy, kwestie dotyczące przedawnienia i zalecenia OLAF-u).

⁽⁵⁾ Zob. w szczególności – opinia nr 4/2010 na temat planowania dochodzeń (załącznik 5) i opinia nr 5/2010 na temat poszanowania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych (załącznik 6).

⁽⁶⁾ Artykuł 11 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

⁽⁷⁾ *Franchet i Byk przeciwko Komisji*, sprawa T-48/05, pkt 168–170.

Następnie KN przeprowadza wstępną analizę otrzymanych informacji, która umożliwia mu omówienie z OLAF-em zagadnień takich, jak przestrzeganie praw osób objętych dochodzeniem, ocena prawna faktów, kompetencje odnośnych organów sądowych, czas trwania dochodzeń i kwestie dotyczące przedawnienia. Bez ingerowania w trwające sprawy KN może wyciągać ogólne wnioski z analizy tych spraw i przekazywać je dyrektorowi generalnemu OLAF-u w celu poprawy stosowanych praktyk. KN zawarł wnioski dotyczące poszanowania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych w kontekście dochodzeń OLAF-u w swojej opinii nr 5/2010⁽⁸⁾.

O ile te streszczenia sporządzone przez pracowników działu „Doradztwo Prawne i Czynności Wymiaru Sprawiedliwości” umożliwiają KN zrozumienie poszczególnych spraw i wynikających z nich kwestii proceduralnych, o tyle KN jest zdania, że należy większą uwagę przykładać do kwestii kompletności i dokładności przekazywanych informacji. W istocie odnośne streszczenia czasem nie są wyczerpujące (brakuje kwestii dotyczących przedawnienia lub zaleceń, informacje dotyczące podejścia do zagadnień praw podstawowych i gwarancji proceduralnych są niepełne lub niewyszczególnione w odniesieniu do poszczególnych osób objętych dochodzeniem) lub zawierają istotne błędy (na przykład dotyczące nazwy dochodzenia lub odnośnych dat). Ponadto KN wyraża ubolewanie, że – jak się wydaje – kontrola prawna pracy dochodzeniowej nie jest przeprowadzana systematycznie na każdym etapie. W odniesieniu do przeanalizowanych spraw ten brak ciągłości kontroli analizy prawnej podczas dochodzeń doprowadził do naruszenia przestrzegania wymogów proceduralnych.

W swojej opinii nr 5/2010 KN przedłożył OLAF-owi schemat analizy dotyczącej poszanowania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych na każdym etapie dochodzeń prowadzonych przez OLAF. Schemat ten zawiera również sugestie dotyczące oceny wartości dochodzeniowej dowodów, na których oparte są wnioski z dochodzenia oraz poszanowania przepisów odnośnego państwa członkowskiego.

KN zaleca przegląd sporządzanych obecnie przez członków działu „Doradztwo Prawne i Czynności Wymiaru Sprawiedliwości” streszczeń dotyczących praw podstawowych i gwarancji proceduralnych, które mogłyby być oparte na wzorze tego schematu.

KN odnotowuje, że zasadniczo jakość większości sprawozdań z dochodzeń przekazywanych krajowym organom sądowym można by znacznie poprawić, zwłaszcza jeśli chodzi o ich strukturę, przejrzystość, analizę elementów rozpatrywanych przestępstw karnych, a także pod względem językowym. KN odnotował ponadto, że dwa sprawozdania ze spraw przekazano krajowym organom sądowym odpowiednio 16 miesięcy i 24

miesiące po zakończeniu dochodzeń. KN stwierdza, że OLAF powinien rozważyć wprowadzenie elektronicznego systemu ostrzegawczego, aby uniknąć takich sytuacji.

3.1.5. Nowe metody pracy

W maju 2010 r. przewodniczący KN poprowadził zorganizowaną z inicjatywy OLAF-u konferencję „Współpraca operacyjna między OLAF-em a innymi dyrekcjami generalnymi Komisji Europejskiej – działania podjęte w wyniku konferencji w 2007 r.”. Bezpośrednim celem tych konferencji była poprawa współpracy OLAF-u z dyrekcjami generalnymi Komisji na szczeblu operacyjnym, aby osiągać lepsze wyniki i wspólne porozumienie.

KN jest przekonany, że wiodąca rola OLAF-u w zakresie wykrywania nadużyć finansowych, analizy ryzyka i zwalczania nadużyć finansowych wymaga regularnej wymiany odpowiednich informacji między dyrekcjami generalnymi Komisji. Od 2007 r. podjęto szczególne wysiłki i we współpracy z niektórymi dyrekcjami generalnymi w latach 2008–2009 opracowano wspólne strategie przeciwdziałania nadużyciom finansowym. W rezultacie przyjęto nowe podejście operacyjne do dużych i bardziej złożonych spraw, angażując ściślej dyrekcje generalne w przebieg dochodzeń i wprowadzając aktywne podejście oparte na informacjach wywiadowczych.

W dziedzinie wydatków bezpośrednich, w której OLAF ponosi wyłączną odpowiedzialność za prowadzenie dochodzeń, metodę tę zastosowano w jednej dyrekcji generalnej, której audytorzy wewnętrzni byli ściśle zaangażowani i występowali jako eksperci OLAF-u podczas kontroli na miejscu. Ponadto OLAF wspólnie z przedmiotową dyrekcją generalną opracował nowe narzędzia informatyczne w zakresie informacji wywiadowczych, mające na celu lepsze ustalanie obszarów ryzyka.

KN z zadowoleniem przyjmuje te nowe metody pracy i chciałby, aby je dalej rozwijać, ponieważ umożliwiają OLAF-owi skupienie się na poważniejszych i bardziej złożonych sprawach, podczas gdy drobniejszymi przewinieniami mogą zająć się służby Komisji na innym szczeblu.

Sytuacja finansowa UE zmieniła się diametralnie w ciągu ostatnich dwóch lat. Kryzys finansowy sprawił, że Komisja Europejska przyjęła środki w celu zwiększenia pomocy i przepływu pieniędzy w niektórych sektorach, co mogło również spowodować wzrost liczby nadużyć finansowych i nieprawidłowości finansowych. KN jest przekonany, że konieczne są nowe metody pracy w celu wprowadzenia rygorystycznych mechanizmów kontroli wydatków i że obecnie niezbędna jest ścisła współpraca operacyjna między dyrekcjami generalnymi Komisji i OLAF-em.

⁽⁸⁾ Zob. załącznik 6.

3.2. **Działania podjęte w wyniku opinii KN nr 5/2008 dotyczącej polityki de minimis OLAF-u**

Po opublikowaniu przez KN opinii dotyczącej polityki *de minimis* OLAF-u i ustalania priorytetów w zakresie spraw⁽⁹⁾, zasady *de minimis* OLAF-u zostały niedawno umieszczone w Podręczniku i są obecnie dostępne dla pracowników dochodzeniowych.

Komitet Nadzoru z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę mającą na celu wyjaśnienie stosowania polityki *de minimis* w wytycznych operacyjnych. Wytyczne te należy jednak interpretować w powiązaniu z orientacyjnymi programami dotyczącymi dochodzeń wewnętrznych i zewnętrznych i programami dotyczącymi rozpoczynania nowych rodzajów finansowych działań następczych zgodnie z informacjami zawartymi w rocznym planie zarządzania OLAF-u.

KN z zadowoleniem przyjmuje opracowanie załącznika *de minimis*, w którym wymieniono różne kryteria, które zarząd powinien uwzględniać przy podejmowaniu decyzji, czy wszcząć dochodzenie zewnętrzne; stanowi on udoskonalenie w kwestii zapewnienia przejrzystości procesu decyzyjnego.

KN chciałby, aby OLAF przeprowadził pełną analizę wprowadzania polityki *de minimis*, w tym dotyczącą stosunków z Biurem Dochodzeń i Postępowań Dyscyplinarnych Komisji (IDOC), w pierwszym roku po wprowadzeniu tej polityki.

3.3. **Regularne monitorowanie z inicjatywy KN**

3.3.1. **Planowanie i strategiczne kierowanie dochodzeniami**

W dniu 12 października 2010 r. KN przyjął opinię nr 4/1010 w sprawie planowania dochodzeń⁽¹⁰⁾.

W ramach regularnych analiz dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy KN odnotował, iż występuje „brak metodyki dochodzeniowej i dyscypliny oraz potrzeba ulepszeń w zakresie wewnętrznych poziomów zarządzania i kontroli dochodzeń”⁽¹¹⁾.

Po dokładnej analizie próby spraw w dyrekcji A i dyrekcji B KN z przykrością odnotował brak spójnego podejścia w tych dyrekcjach operacyjnych pod względem planowania i zarządzania dochodzeniami. W opinii zaleca się opracowanie szczegółowego planu dochodzenia na samym początku każdego dochodzenia, określającego cele dochodzenia, przewidywane zasoby niezbędne do jego ukończenia oraz prognozowane koszty. Plan powinien być dynamiczny i wystarczająco kompleksowy,

⁽⁹⁾ Zob. opinia nr 5/2008 (Dz.U. C 314 z 22.12.2009, s. 15).

⁽¹⁰⁾ Zob. załącznik 5.

⁽¹¹⁾ Zob. w szczególności opinia nr 2/2009 (Dz.U. C 314 z 22.12.2009, s. 22).

aby umożliwić prognozę terminu ostatecznej decyzji. Plany dochodzeń powinny być sporządzane dla zarządu, a następnie regularnie aktualizowane. Powinny obejmować każdy planowany etap dochodzenia i być powiązane ze wstępnym harmonogramem realizacji każdego etapu. Plany te powinny być sporządzone pisemnie i systematycznie załączane do akt sprawy, co ułatwi ich przegląd i konsultacje w przypadku, gdy pracownicy dochodzeniowi spotkają się z żądaniami o przesunięcie terminu lub wystąpią innego rodzaju opóźnienia. Kierownictwo powinno na poziomie działu regularnie sprawdzać plany dochodzeń, aby śledzić sprawę, a w razie konieczności kierować kierunkiem ich rozwoju.

KN z zadowoleniem odnotował, że tuż przed wydaniem jego opinii OLAF wdrożył niektóre koncepcje dotyczące poprawy planowania.

Oprócz planowania dochodzeń KN zaleca w odniesieniu do każdej sprawy, aby kierownictwo OLAF-u opracowywało i wdrażało procedury służące nadaniu wyższego priorytetu rozpoczętym sprawom, które można by dostosowywać zgodnie z posiadanymi zasobami.

KN oczekuje jasnej odpowiedzi od OLAF-u w tej ważnej sprawie i z zadowoleniem przyjąłby wprowadzenie takich zapisów do zaktualizowanego podręcznika.

3.3.2. **Wdrażanie praw podstawowych i gwarancji proceduralnych w dochodzeniach OLAF-u**

Poszanowanie przez OLAF praw podstawowych i gwarancji proceduralnych podczas prowadzenia dochodzeń jest bezpośrednio powiązane z niezależnością i efektywnością pracy Urzędu. Sprawy wniesione do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wskazały na pewne błędy i niedociągnięcia w zakresie prowadzenia dochodzeń OLAF-u⁽¹²⁾. Dlatego KN postanowił ocenić, w jaki sposób OLAF zapewnia poszanowanie tych praw i gwarancji.

KN wydał opinię nr 5/2010 na temat poszanowania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych w dochodzeniach prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Nadużyć Finansowych⁽¹³⁾, opartą na analizie 28 spraw przekazanych krajowym organom sądowym od grudnia 2009 r.⁽¹⁴⁾ do października 2010 r. Komitet przeprowadził analizę bieżących ram prawnych mających zastosowanie do dochodzeń OLAF-u (prawodawstwo i orzecznictwo), a także wdrażania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych.

⁽¹²⁾ Zob. sprawa *Camos Grau przeciwko Komisji* z dnia 6 kwietnia 2006 r., sprawa T-309/03; sprawa *Nikolaou przeciwko Komisji* z dnia 12 września 2007 r., sprawa T-259/03; sprawa *Franchet i Byk przeciwko Komisji* z dnia 8 lipca 2008 r., sprawa T-48/05.

⁽¹³⁾ Zob. załącznik 6.

⁽¹⁴⁾ Nowy Podręcznik OLAF zaczął obowiązywać w dniu 1 grudnia 2009 r.

KN odnotował, że osoby objęte dochodzeniami wewnętrznymi są chronione zbiorem przepisów zawartych w różnych instrumentach prawnych. Sytuacja jest odmienna w zakresie dochodzeń zewnętrznych, gdzie nie ma szczegółowych przepisów, a ochrona gwarantowana prawodawstwem krajowym mającym zastosowanie do kontroli na miejscu jest różna w poszczególnych państwach członkowskich.

KN stwierdził, że OLAF zasadniczo przestrzega praw podstawowych i gwarancji proceduralnych osób objętych dochodzeniami. W dziedzinach, w których KN wykrył określone problemy, przekazał OLAF-owi zalecenia mające na celu poprawę obecnych praktyk. W szczególności KN zalecił OLAF-owi zmianę Podręcznika i zagwarantowanie stosowania zawartych w nim zapisów.

KN odnotował również, że brak jasnego regulaminu, zwłaszcza w zakresie dochodzeń zewnętrznych, prowadzi do stosowania różnych praktyk w ramach OLAF-u. Reforma rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 powinna być okazją do wyjaśnienia ram prawnych, w szczególności w odniesieniu do dochodzeń zewnętrznych. Uprawnienia dochodzeniowe OLAF-u muszą zostać wzmocnione, zwłaszcza w zakresie konieczności przeprowadzania przesłuchań. KN wskazał, że takie wyjaśnienie nie powinno prowadzić do nadmiernej regulacji. Prawodawca musi uwzględnić specyficzny charakter dochodzeń OLAF-u, które są administracyjne i stanowią tylko wstępny etap szerszej procedury, w ramach której poszanowanie praw do obrony osób objętych dochodzeniami jest gwarantowane w ramach procedur następczych. Nałożenie na OLAF obowiązków proceduralnych bez uwzględnienia tego specyficznego charakteru oraz zróżnicowania dochodzeń wewnętrznych i zewnętrznych ograniczałoby skuteczność zwalczania nadużyć finansowych, a przy tym nie gwarantowałoby lepszego poszanowania praw podstawowych.

KN wymienił ogólne zasady dotyczące prowadzenia dochodzeń, a także poszanowania przez OLAF praw podstawowych i gwarancji proceduralnych. KN zalecił wzmocnienie mechanizmów kontroli bezstronności i poufności dochodzeń oraz czasu ich trwania. Ponadto KN zaproponował środki, które OLAF powinien podjąć w celu wzmocnienia poszanowania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych na każdym etapie dochodzenia. Wreszcie KN przedstawił OLAF-owi schemat analizy metodyki wdrażania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych, który pracownicy dochodzeniowi powinni stosować podczas dochodzeń, a kierownictwo podczas kontroli legalności dochodzeń.

KN wyraża również ubolewanie, że OLAF w niewystarczającym stopniu uwzględnił jego wcześniejsze zalecenia (zob. w szczególności zalecenie XI zawarte w sprawozdaniu z działalności za lata 2008–2009) dotyczące potrzeby lepszego i wcześniejszego zaangażowania w przebieg dochodzeń pracowników działu „Doradztwo Prawne i Czynności Wymiaru Sprawiedliwości”. KN podkreśla, że pracownicy tego działu powinni być w stanie zapewnić doradztwo prawne na wszystkich

etapach dochodzenia i we wszystkich sprawach, gdzie jest ono konieczne, w szczególności w sprawach dotyczących poszanowania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych stron dochodzenia. Przepisy spełniające te zalecenia należy określić w jasny sposób w nowym Podręczniku OLAF-u dotyczącym procedur operacyjnych, tak jak czyniono to wcześniej.

W zaleceniu X zawartym w sprawozdaniu za lata 2008–2009 KN wyraził postulat, że „chce otrzymywać informacje na temat wszystkich skarg stron dochodzenia otrzymanych lub rozpatrzonych przez OLAF, w przypadku których mogło dojść do naruszenia praw podstawowych i gwarancji proceduralnych”. Postulat ten obejmuje nie tylko sprawy przekazywane krajowym organom sądowym, lecz wszystkie sprawy. W okresie objętym niniejszym sprawozdaniem KN otrzymał dwa powiadomienia od OLAF-u. Otrzymał również jedno bezpośrednie powiadomienie od stron uczestniczących w jednej ze spraw.

3.4. *Dochodzeniowe zasady proceduralne OLAF-u i Podręcznik OLAF-u dotyczący procedur operacyjnych*

KN z zainteresowaniem śledzi kolejne zmiany dotyczące Podręcznika OLAF-u i przekazał OLAF-owi znaczną liczbę pisemnych uwag w ramach procesu opracowywania tego podręcznika.

KN docenia udoskonalenia w formie i treści nowego podręcznika, jednak jeśli chodzi o procedury operacyjne, ostatnia wersja nie spełnia oczekiwań KN, gdyż nie jest to zbiór ustalonych i łatwych do zastosowania zasad, którymi pracownicy dochodzeniowi mogliby kierować się na każdym etapie dochodzeń.

KN wielokrotnie stwierdzał, jak ważne jest, aby procedury prowadzenia spraw wyraźnie określały dla każdego rodzaju dochodzenia, jakie są poszczególne działania proceduralne od samego początku do końca dochodzenia. KN wyrażał również zaniepokojenie, jeśli chodzi o „ocenę wstępnych informacji”, ponieważ brakuje jasnych terminów przed podjęciem decyzji o otwarciu sprawy. Celem tego etapu było ustalenie, czy istnieją wystarczająco poważne podejrzenia i należało zwrócić baczną uwagę, aby nie prowadzić na tym etapie żadnych działań operacyjnych. Zgodnie z tą koncepcją KN wymagał dalszego wyjaśnienia w odniesieniu do tzw. przygotowawczej misji wyjaśniającej, która nie powinna pokrywać się z rzeczywistym dochodzeniem ani go wyprzedzać. KN wyraża ubolewanie, że uwagi przekazane OLAF-owi nie zostały uwzględnione w ostatecznie przyjętym Podręczniku OLAF-u.

KN jest ponadto przekonany, że podręcznik powinien być dokumentem dynamicznym, który można aktualizować w dowolnym momencie, i powinien on służyć jako *vademecum* wykorzystywane przez pracowników dochodzeniowych, po które mogą sięgać podczas dochodzeń. W szczególności KN stwierdza, że jego zalecenia dotyczące planowania dochodzeń, ochrony praw podstawowych i poszanowania gwarancji proceduralnych powinny zostać uwzględnione w Podręczniku.

Należy kontynuować regularne, kompleksowe szkolenia dotyczące Podręcznika.

KN jest przekonany, że niezależnie od kwestii poprawy ram prawnych OLAF powinien opracować prosty zbiór zasad dotyczących głównie różnych działań w ramach dochodzeń, uwzględniając w nich również kwestie praw osób objętych dochodzeniami, wymogów w zakresie ochrony danych i wymogów w zakresie kontroli na miejscu. Podręcznik powinien następnie zostać zaktualizowany i nawiązać do tego zbioru zasad w celu zapewnienia jasnych wskazówek pracownikom dochodzeniowym.

W podręczniku powinny być również zawarte przykłady dobrych praktyk opracowanych dla różnych rodzajów dochodzeń, w tym szablony zatwierdzone przez kierownictwo OLAF-u, po które mógłby sięgnąć każdy nowy pracownik dochodzeniowy.

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

3.5.1. Organizacja administracyjna i polityka kadrowa

Wysoko wykwalifikowany personel jest kluczem do skutecznej polityki dochodzeniowej. W ramach swojej misji polegającej na monitorowaniu funkcji dochodzeniowej OLAF-u KN stwierdza, że jego obowiązkiem jest zagwarantowanie, by polityka OLAF-u w zakresie zasobów ludzkich umożliwiała Urzędowi skuteczne wykonywanie powierzonych mu zadań⁽¹⁵⁾.

KN stwierdza, że określenie kompleksowej strategii w zakresie zasobów ludzkich powinno być jednym z głównych priorytetów nowego dyrektora generalnego.

Ustalenie priorytetów wewnętrznych

Aby opracować strategię w zakresie zasobów ludzkich dostosowaną do swoich potrzeb, OLAF powinien przeprowadzić dogłębną analizę własnych priorytetów wewnętrznych. W tym kontekście KN ponownie podkreśla konieczność skupienia się przez OLAF na głównej działalności i wzmocnienia potencjału dochodzeniowego Urzędu. KN chciałby zalecić nowemu dyrektorowi generalnemu, aby dokładnie przeanalizował przydział zasobów w ramach OLAF-u pod kątem zapewnienia równowagi kadrowej między dyrekcjami operacyjnymi A i B w powiązaniu z dyrekcją D, które powinny głównie wspierać działania dochodzeniowe OLAF-u.

KN stwierdza ponadto, że w obszarze pracy dochodzeniowej OLAF-u priorytety należy ustalać z uwzględnieniem potencjalnych efektów synergii z innymi strukturami Komisji lub z państwami członkowskimi. KN z zadowoleniem odnotowuje przyjętą niedawno przez OLAF politykę koncentrowania się na

dużych i bardziej złożonych sprawach dotyczących nadużyć finansowych, które planuje się prowadzić w ścisłej współpracy z odnośną dyrekcją generalną i w oparciu o informatyczne informacje wywiadowcze.

Tworzenie kompleksowej polityki w zakresie zasobów ludzkich

Na podstawie określonej powyżej analizy i definicji głównej działalności OLAF-u należy dostosować i skoncentrować zasoby w taki sposób, aby umożliwić skupienie się na realizacji zadań priorytetowych. Definiując swoją politykę w zakresie zasobów ludzkich, OLAF powinien w szczególności uwzględnić:

- (i) adekwatność kwalifikacji pracowników, których główne zadania należą do obowiązków OLAF-u. OLAF dysponuje obecnie personelem o bardzo zróżnicowanych kwalifikacjach zawodowych (między innymi prawnicy, pracownicy dochodzeniowi, urzędnicy celni, biegli sądowi i informatycy). Ten ogół wiedzy stanowi szczególnie cenne i bogate źródło specjalistycznej wiedzy, dlatego należy lepiej wykorzystać związane z tym efekty synergii;
- (ii) znaczenie opracowania polityki mobilności umożliwiającej pracownikom OLAF-u rozwój zawodowy w ramach instytucji i pozwalającej OLAF-owi na korzystanie ze zróżnicowanego doświadczenia dostępnego w instytucjach i poza nimi. W tym kontekście KN chciałby wesprzeć inicjatywę mającą na celu propagowanie i zwiększanie mobilności personelu OLAF-u;
- (iii) znaczenie kompleksowej polityki szkoleniowej, ze szczególnym uwzględnieniem charakterystyki zadań dochodzeniowych OLAF. Polityka ta powinna uwzględniać regularną rotację personelu, aby zapobiegać utracie kompetencji, w szczególności w zakresie funkcji dochodzeniowej;

- (iv) potrzebę opracowania jasnej polityki dotyczącej naboru pracowników zatrudnionych na czas określony, posiadających szerokie i specyficzne doświadczenie w dziedzinie dochodzeń w państwach członkowskich.

KN zaleca również, by OLAF jak najlepiej wykorzystywał możliwości naboru związane z najnowszymi konkursami. KN z zadowoleniem przyjmuje przedłużenie ważności listy kandydatów, lecz wyraża ubolewanie z powodu długiego czasu trwania procedur naboru z punktu widzenia kandydatów.

KN zwraca ponadto uwagę na potrzebę uproszczenia polityki OLAF-u dotyczącej pracowników zatrudnionych na czas określony. Wszyscy pracownicy powinni mieć jasną wizję ich statusu i potencjalnego rozwoju zawodowego. KN z ubolewaniem odnotowuje brak jasności w tym zakresie, co w ostatnich latach powodowało niekiedy poważne trudności osobiste dla pracowników OLAF-u.

⁽¹⁵⁾ Zob. załącznik 2: opinia nr 1/2010 dotycząca wstępnego projektu budżetu OLAF na 2011 r.

W pierwszej połowie 2010 r. przewodniczący KN odwiedził różne działy i dyrekcje OLAF-u. Wizyty te wskazały między innymi na poważne obciążenia administracyjne pracowników dochodzeniowych OLAF-u. Kwestia ta wymaga dalszej analizy, tak aby umożliwić pracownikom dochodzeniowym maksymalnie dużo czasu na skupienie się nad zadaniami dochodzeniowymi.

3.5.2. Budżet

KN odnotowuje pewnego stopnia poprawę w zakresie zarządzania misjami i kosztami podróży. Zaleca się dalsze rozwinięcie tej polityki oraz systematyczne przeprowadzanie oceny konieczności odbycia misji w celu przeprowadzenia dochodzenia. Należy również należycie przeanalizować możliwości, jakie stwarzają nowe techniki informatyczne, np. konferencje wideo, pozwalające uniknąć złożonych i kosztownych podróży.

4. STOSUNKI Z OLAF-em, INSTYTUCJAMI UE, PARTNERAMI OLAF I ZAINTERESOWANYMI STRONAMI

4.1. Stosunki z OLAF-em

W okresie objętym niniejszym sprawozdaniem KN nadal rozwijał konstruktywne stosunki z kierownictwem i urzędnikami OLAF-u. Liczne formalne i nieformalne spotkania stanowiły okazję do cennej wymiany poglądów i informacji.

Oprócz tego w lutym, marcu, kwietniu, maju i czerwcu 2010 r. przewodniczący KN spotkał się z pracownikami działów dochodzeniowych i operacyjnych oraz działów wsparcia operacyjnego i politycznego OLAF-u. Spotkania te miały na celu podtrzymanie ścisłego kontaktu w dziedzinach operacyjnych OLAF-u oraz wysłuchanie uwag i sugestii dotyczących udoskonalenia funkcji dochodzeniowej.

Podczas wizyty przewodniczący spotkał się z większością pracowników trzynastu działów dochodzeniowych i operacyjnych OLAF-u wraz ze wszystkimi kierownikami działów. Podczas rozmów poruszono m.in. następujące kwestie:

- (i) ograniczenia podstawy prawnej dla pracy OLAF-u w niektórych sektorach oraz reforma rozporządzenia (WE) nr 1073/1999;
- (ii) duże obciążenie administracyjne i biurokratyczne pracowników dochodzeniowych;
- (iii) konieczność opracowania aktywnej polityki dochodzeniowej;
- (iv) przeszkody we współpracy między OLAF-em a instytucjami, państwami członkowskimi i państwami trzecimi.

Protokół z wizyty zostanie omówiony z nowym dyrektorem generalnym OLAF-u.

W okresie objętym niniejszym sprawozdaniem pracownicy OLAF-u, w tym kilkakrotnie sam dyrektor generalny, a następnie pełniący obowiązki dyrektora generalnego, uczestniczyli w posiedzeniach KN.

We wrześniu i listopadzie 2010 r. OLAF poinformował KN o trudnościach, jakie napotkał, próbując uzyskać – jak określił – rozsądny poziom dostępu do części niektórych baz danych Komisji. Kwestia ta jest podnoszona od 2007 r. Zdaniem OLAF-u wspomniane trudności w zakresie dostępu do baz danych Komisji mogą potencjalnie ograniczać jego potencjalne możliwości skutecznego i niezależnego prowadzenia dochodzeń, dlatego w listopadzie 2010 r. OLAF zwrócił się do KN o wydanie formalnej opinii. W KN wyznaczono sprawozdawcę, aby rozpoczął pracę nad tą sprawą.

Wszyscy pięcioro członkowie KN uczestniczyli w konferencji z okazji X rocznicy utworzenia OLAF-u, która odbyła się w dniu 12 października 2009 r. i na której przewodniczący i członkowie Komitetu wygłosili przemówienia.

KN uczestniczył w konferencji na temat perspektyw dla Prokuratury Europejskiej pt. „Ochrona finansowych i podstawowych interesów Unii” w dniu 11 lutego 2010 r. w Sądzie Kasacyjnym w Paryżu, w 10. seminarium Sieci Informatorów OLAF o Zwalczaniu Nadużyć (OAFCN) w dniach 13–15 października 2010 r. w Budapeszcie oraz w konferencji prokuratorów zwalczających nadużycia finansowe w dniach 18–19 listopada w Paryżu.

4.2. Stosunki z instytucjami UE

4.2.1. Stosunki z Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim i Radą Unii Europejskiej

Jako organ międzyinstytucjonalny KN jest szczególnie zaangażowany na rzecz utrzymywania ścisłej współpracy z Komisją, Parlamentem i Radą.

Wybory do Parlamentu Europejskiego wiosną 2009 r. oraz wyznaczenie nowej Komisji w lutym 2010 r. umożliwiły KN rozpoczęcie nawiązywania nowych i ściślejszych powiązań z nowo powołanymi partnerami instytucjonalnymi.

KN z zadowoleniem przyjmuje zaangażowanie komisarza Algirdasa Šemety, jako nowego komisarza odpowiedzialnego za OLAF, na rzecz rozwoju owocnych stosunków z KN. Uczestniczył on w posiedzeniach KN w marcu i lipcu 2010 r., a członek jego gabinetu uczestniczył w posiedzeniach KN we wrześniu, październiku i listopadzie. Spotkania te przyniosły wzajemne korzyści w odniesieniu do projektów dotyczących reformy OLAF-u. KN bardzo docenia wsparcie komisarza Šemety i jego gabinetu dla OLAF-u i własnych prac Komitetu.

W przedmiotowym okresie sprawozdawczym KN spotkał się również w dniu 21 października 2009 r. z zastępcą sekretarza generalnego Komisji, Alexandrem Italianerem, oraz w dniu 17 listopada 2009 r. z przewodniczącym Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego (COCOBU), Luigim de Magistrisem. W dniu 25 listopada 2009 r. KN przedstawił sprawozdanie z działalności za lata 2008–2009 grupie roboczej Rady Europejskiej ds. zwalczania nadużyć finansowych w czasie prezydentury szwedzkiej, a w dniu 3 grudnia Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego (COCOBU). KN przesłał również odpowiedź pisemną na pytania zadane przy tej okazji przez Parlament Europejski. Komitet Nadzoru jest zadowolony z pozytywnych informacji zwrotnych oraz udzielonego mu wsparcia. W dniu 15 grudnia 2010 r. KN przyjął sekretarz generalną Komisji, Catherine Day. Podczas spotkania omawiano między innymi kwestie dotyczące dostępu OLAF-u do baz danych Komisji oraz kwestie dotyczące zasobów ludzkich.

4.2.2. Stosunki z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym

W dniu 21 września 2009 r. sprawozdawca KN spotkał się z przedstawicielami Trybunału Obrachunkowego w Luksemburgu, aby omówić sprawy będące przedmiotem wspólnego zainteresowania oraz kwestię udziału KN w planowanej kontroli OLAF-u.

W lutym 2010 r. przedstawiciele Trybunału Obrachunkowego uczestniczyli w posiedzeniu KN, na którym omówili i przedstawili zakres ich działań następczych w odniesieniu do sprawozdania specjalnego nr 1/2005 dotyczącego OLAF-u. W czerwcu tego samego roku sekretariat KN odwiedzili upoważnieni kontrolerzy, którzy zwrócili się o przekazanie kopii protokołów posiedzeń KN oraz ostatnich opinii KN. Na ich wniosek w październiku 2010 r. przekazano również dalsze dokumenty.

4.2.3. Wkład w analizę dotyczącą reformy OLAF-u

Po wyznaczeniu na komisarza Algirdas Šemeta podjął decyzję o ponownym podjęciu reformy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999, rozpatrywanej wówczas nadal przez Radę i Parlament. Aby odblokować dyskusję na ten temat między instytucjami, w dniu 7 lipca 2010 r. Komisja przyjęła dokument analityczny⁽¹⁶⁾, który miał służyć jako podstawa do dalszych etapów procesu reformy.

W dniu 14 lipca 2010 r. komisarz Šemeta uczestniczył w posiedzeniu KN, na którym przedstawił ten dokument, a KN z zadowoleniem przyjął gest komisarza dotyczący zaproszenia KN do przekazania swojego wkładu w debatę oraz uwag odnośnie do dokumentu Komisji. Następnie w dniu 23 września 2010 r. KN przyjął opinię nr 3/2010 na temat dokumentu analitycznego w sprawie reformy Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)⁽¹⁷⁾.

W swojej opinii KN wyraził zadowolenie z faktu determinacji Komisji w kwestii kontynuacji reformy OLAF-u w celu wzmocnienia ochrony interesów finansowych UE, zwłaszcza w kontekście obecnego kryzysu gospodarczego i finansowego. Zwrócił uwagę na podejście Komisji do kwestii opóźnienia konsolidacji prawodawstwa dotyczącego zwalczania nadużyć finansowych w jednolite ramy prawne, aby poczekać w szczególności na debatę na temat utworzenia Urzędu Prokuratury Europejskiej.

KN zgodził się, że niezbędna jest reforma sposobu zarządzania OLAF-em, aby poprawić jego skuteczność, wyraził jednak ubolewanie, że w dokumencie analitycznym nie położono większego nacisku na kompetencje dochodzeniowe OLAF-u, mimo nowych możliwości, jakie stwarza traktat lizboński. Ponadto KN podkreślił również potrzebę wzmocnienia odpowiedzialności zarządzania Urzędem w obszarze prowadzenia i kontroli dochodzeń, głównie w celu skrócenia czasu trwania dochodzeń i poprawy skuteczności OLAF-u.

Jeśli chodzi o propozycję rozwoju dialogu międzyinstytucjonalnego, KN zgodził się, że dialog taki mógłby wzmocnić wsparcie instytucjonalne dla zwalczania nadużyć finansowych przez OLAF, podkreślił jednak, że dialog ten w żadnym przypadku nie powinien prowadzić do politycznej ingerencji w przebieg dochodzeń. Jako strażnik niezależności OLAF-u Komitet zaproponował, że będzie przewodniczyć zarządzaniu tym dialogiem.

KN wyraził poważne zastrzeżenia odnośnie do propozycji utworzenia stanowiska doradcy ds. weryfikacji, które oznaczałoby wzrost obciążenia administracyjnego OLAF-u oraz powielenie, lub nawet podważenie, głównych zadań KN. KN poparł jednak utworzenie w ramach OLAF-u stanowiska wewnętrznego urzędnika ds. rozpatrywania skarg, który pełniłby funkcję pierwszego punktu kontaktowego rozpatrującego skargi od osób objętych dochodzeniami, dotyczące sposobu prowadzenia ich dochodzenia.

KN z zadowoleniem przyjął wyrażoną przez wszystkie instytucje UE wolę wzmocnienia jego roli, lecz stanowczo sprzeciwił się zawartej w dokumencie analitycznym propozycji, aby KN otrzymywał tylko dane statystyczne w celu prowadzenia swoich prac. KN w pełni podziela pogląd, że nie powinien ingerować w pracę operacyjną OLAF-u, lecz uważa, że pełny dostęp do akt spraw jest niezbędny w celu zagwarantowania niezależności OLAF-u, gdyż zapewnia monitorowanie skuteczności i efektywności jego procedur dochodzeniowych.

KN uczestniczył w dwóch posiedzeniach Rady, aby przedstawić wydaną opinię. KN entuzjastycznie wspiera Komisję w zamiarze kontynuowania wspomnianej reformy w celu zwiększenia skuteczności i niezależności funkcji dochodzeniowej OLAF-u i z przyjemnością wniesie dalszy wkład w kolejne etapy tej debaty.

⁽¹⁶⁾ SEC(2010) 859.

⁽¹⁷⁾ Zob. załącznik 4.

4.3. Procedura wyboru dyrektora generalnego OLAF-u

Artykuł 12 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 stanowi, że po otrzymaniu pozytywnej opinii KN Komisja Europejska sporządza listę kandydatów posiadających niezbędne kwalifikacje.

Aby wypełnić ten wymóg, KN ściśle uczestniczył w pierwszych etapach procedury wyboru. Przeanalizował życiorysy kandydatów, a jeden z członków Komitetu jako obserwator zasiadał w komisji kwalifikacyjnej, której posiedzenie odbyło się na początku lipca 2010 r. oraz w Komitecie Konsultacyjnym Komisji ds. Mianowania, którego posiedzenie odbyło się w dniu 10 września 2010 r. Na posiedzeniu KN w dniu 23 września 2010 r. wydał on opinię nr 2/2010⁽¹⁸⁾ w sprawie sześciu kandydatów, których nazwiska przekazała Komisja Europejska. Opinia została przekazana Komisji i innym instytucjom.

WNIOSKI I ZALECENIA

- I. KN przeanalizował terminy zakończenia dochodzeń w 164 sprawach i z przykrością odnotował, że mimo wcześniejszych zaleceń OLAF nadal nie stosuje systematycznej i skutecznej metodyki pracy i kontroli wewnętrznych w celu zapobiegania nieuzasadnionym opóźnieniom w dochodzeniach OLAF-u. Chociaż w porównaniu z poprzednim okresem spadła liczba spraw, w przypadku których nie wymieniono przewidywanego czasu zakończenia dochodzenia, OLAF nadal nie podawał dokładnych wyjaśnień przyczyn tych opóźnień.
- II. KN podkreśla potrzebę: (i) większego nadzoru nad sprawozdaniami dotyczącymi spraw trwających dłużej niż 9 miesięcy; (ii) wprowadzenia systemu pozwalającego na regularne informowanie KN o tym, że przekroczono oczekiwany termin jego zakończenia w przypadku, gdy dochodzenie trwa dłużej niż dziewięć miesięcy; (iii) wprowadzenia systemu ostrzegawczego w systemie zarządzania sprawami (CMS) w celu weryfikacji przyczyn braku działania przez okres dłuższy niż trzy miesiące. Ścisła kontrola czasu trwania dochodzeń jest również niezbędna w celu rozwiania wątpliwości co do ich niezależności i kwestia ta jest niezmiernie ważna dla KN.
- III. KN przeanalizował 40 spraw prowadzonych przez dwie dyrekcje dochodzeniowo-operacyjne i wielokrotnie wykrył brak odpowiedniego planowania dochodzeń, co ma negatywny wpływ na skuteczność pracy OLAF-u i czas trwania dochodzeń. Podręcznik procedur operacyjnych OLAF-u zawiera wytyczne na temat sporządzenia wstępnego planu pracy na etapie oceny, lecz brakuje w nim zapisów dotyczących pełnego planu dochodzenia na etapie po wszczęciu dochodzenia.
- IV. KN zalecił OLAF-owi wdrożenie polityki pełnego planowania wszystkich etapów dochodzeń, a także regularne kontrole, realistyczne harmonogramy i okresowe aktualizacje w celu zapewnienia zgodności. W wyniku prac KN w tej dziedzinie OLAF jest obecnie świadomy potrzeby przyjęcia wspólnego podejścia do kwestii strategicznego planowania spraw i rozpoczął opracowywanie szczegółowych planów pracy po otwarciu sprawy. KN przeprowadza obecnie ocenę skuteczności działań podjętych przez OLAF.
- V. KN stwierdza, że OLAF powinien stosować politykę jasnego wyznaczania priorytetów w zakresie spraw. W tej kwestii KN z zadowoleniem przyjmuje gotowość OLAF-u do przekazywania innym właściwym organom (IDOC) mniej istotnych spraw, które można rozwiązać środkami dyscyplinarnymi. KN zaleca jednak podjęcie dalszych prac w celu ustalenia obiektywnych kryteriów przekazywania takich spraw. Podręcznik należy zaktualizować w celu wyraźnego określenia polityki *de minimis* OLAF-u.
- VI. KN wspiera inicjatywy OLAF-u mające na celu wykrywanie i analizę ryzyka w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w oparciu o regularną wymianę informacji z innymi dyrekcjami generalnymi Komisji Europejskiej. Taka praktyka umożliwia realizację aktywnej polityki dochodzeniowej i pozwala skoncentrować się na najpoważniejszych i najbardziej złożonych sprawach. Dlatego ze względu na obecną sytuację gospodarczą w Unii Europejskiej KN wzywa OLAF do niezwłocznego opracowania tych mechanizmów.
- VII. KN stwierdza, że niektóre zmiany w Podręczniku procedur operacyjnych OLAF-u są niezbędne w celu uwzględnienia bieżących praktyk oraz szczególnych wymogów wynikających z utrwalonego orzecznictwa lub bieżącego prawodawstwa. W szczególności należy: (i) lepiej zdefiniować każdy etap dochodzenia, aby zapewnić pełne poszanowanie praw podstawowych i gwarancji proceduralnych oraz użyteczne wskazówki dla pracowników dochodzeniowych dotyczące prowadzenia dochodzeń; (ii) dokładnie zdefiniować początkowy okres oceny i czas jego trwania. Należy kontynuować regularne, kompleksowe szkolenia dotyczące Podręcznika.
- VIII. KN stwierdza, że poszanowanie praw podstawowych i gwarancji proceduralnych jest niezbędne dla zagwarantowania niezależności OLAF-u. KN przeanalizował 43 dochodzenia, zanim OLAF przesłał informacje na ich temat krajowym organom sądowym, oraz przeprowadził analizę przestrzegania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych w każdej ze spraw. KN stwierdza, że zasadniczo OLAF przestrzega tych praw i gwarancji. KN

⁽¹⁸⁾ Zob. załącznik 3.

sporządził jednak szczegółowe zalecenia dotyczące wzmocnienia obecnych mechanizmów monitorowania zasad proceduralnych, w szczególności zasad bezstronności, poufności i rozsądnego czasu trwania dochodzeń.

IX. KN stwierdza, że przy rozpatrywaniu kwestii praw podstawowych i gwarancji proceduralnych należy uwzględnić różnicę między dochodzeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi OLAF-u. Poszanowanie tych praw musi być proporcjonalne do charakteru, celów i skuteczności dochodzenia. Oprócz przeanalizowania gwarancji proceduralnych mających zastosowanie do dochodzeń OLAF-u pod kątem bieżącego prawodawstwa i orzecznictwa, KN opracował formularz, który powinien stanowić użyteczne wskazówki dla pracowników dochodzeniowych na każdym z etapów dochodzenia.

X. KN nalega, że w celu zapewnienia skutecznego przestrzegania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych konieczne jest wprowadzenie kontroli legalności dochodzeń, przy większym i ciągłym zaangażowaniu działu „Doradztwo Prawne i Czynności Wymiaru Sprawiedliwości”. W całym okresie pełnienia swojego mandatu KN zalecał wzmocnienie tego działu i zaangażowanie go na dużo wcześniejszym etapie w proces dochodzeniowy. KN wyraża ubolewanie, że kontrola prawna pracy dochodzeniowej nie jest przeprowadzana systematycznie na każdym etapie dochodzeń. Ten brak ciągłości kontroli analizy prawnej podczas dochodzeń doprowadził do naruszenia przestrzegania wymogów proceduralnych. KN zaleca również, aby nowy dyrektor generalny zastanowił się nad strukturą i organizacją tego działu.

XI. KN zaleca opracowanie kompleksowej strategii w zakresie zasobów ludzkich po przeprowadzeniu dogłębnej analizy

priorytetów i metodyki pracy OLAF-u. Strategia ta powinna zapewniać: (i) lepszy przydział zasobów w ramach OLAF-u w celu lepszej koncentracji na głównych zadaniach dochodzeniowych; (ii) lepsze wykorzystanie efektów synergii w ramach OLAF-u, w szczególności poprzez wykorzystanie różnorodnych kwalifikacji personelu OLAF-u; (iii) odpowiednie wsparcie administracyjne dla działań dochodzeniowych; (iv) większą mobilność w ramach OLAF-u i Komisji; (v) opracowanie lepszej polityki szkoleniowej umożliwiającej wzrost mobilność bez szkody dla jakości dochodzeń.

XII. KN zaleca, aby instytucje wykorzystywały reformę rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 w celu uregulowania obecnej sytuacji przejściowej dotyczącej stanowiska dyrektora generalnego OLAF-u, tak aby w okresie między opuszczeniem stanowiska przez dyrektora generalnego z jakiegokolwiek przyczyny a wyznaczeniem kolejnego dyrektora generalnego osoba pełniąca obowiązki dyrektora generalnego posiadała jasno zdefiniowane uprawnienia. Zasada ta powinna być zgodna z porozumieniem między wszystkimi instytucjami oraz gwarantować prawomocność i niezależność OLAF-u w tych okresach przejściowych.

XIII. KN zaleca, aby instytucje wykorzystywały reformę rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 w celu wyjaśnienia ram prawnych, w jakich funkcjonuje OLAF, wzmocnienia jego uprawnień dochodzeniowych i niezależności oraz zapewnienia mu precyzyjnych zasad proceduralnych. KN podkreśla, że niezmiernie ważne dla OLAF-u jest posiadanie niezależności operacyjnej oraz podtrzymuje gotowość dzielenia się swoim doświadczeniem podczas tej reformy.

ZAŁĄCZNIK 1

KALENDARZ POSIEDZEŃ KOMITETU NADZORU

2009 r.

Miesiąc	Data posiedzenia
CZERWIEC	wtorek, 9 czerwca – środa, 10 czerwca
LIPIEC	wtorek, 7 lipca – środa, 8 lipca
WRZESIEŃ	środa, 23 września – czwartek, 24 września
PAŹDZIERNIK	wtorek, 20 października – środa, 21 października
LISTOPAD	wtorek, 17 listopada – środa, 18 listopada
GRUDZIEŃ	wtorek, 15 grudnia – środa, 16 grudnia

2010 r.

Miesiąc	Data posiedzenia
STYCZEŃ	wtorek, 12 stycznia – środa, 13 stycznia
LUTY	wtorek, 9 lutego – środa, 10 lutego
MARZEC	wtorek, 16 marca – środa, 17 marca
KWIECIEŃ	wtorek, 27 kwietnia – środa, 28 kwietnia
CZERWIEC	wtorek, 1 lipca – środa, 2 lipca
LIPIEC	wtorek, 13 lipca – środa, 14 lipca
WRZESIEŃ	czwartek, 2 września (cały dzień)
WRZESIEŃ	czwartek, 23 września (cały dzień)
PAŹDZIERNIK	wtorek, 12 października – środa, 13 października
LISTOPAD	wtorek, 9 listopada – środa, 10 listopada
GRUDZIEŃ	wtorek, 14 grudnia – środa, 15 grudnia

ZAŁĄCZNIK 2

OPINIA NR 1/2010

Wstępny projekt budżetu OLAF-u na rok 2011

Bruksela, dnia 30 czerwca 2010 r.

Na posiedzeniach w dniach 27 i 28 kwietnia oraz 1 i 2 czerwca 2010 r. Komitet Nadzoru OLAF zbadał wstępny projekt budżetu Urzędu na 2011 r. i przyjął poniższą opinię.

I. Przedstawienie szacowanego budżetu na 2011 r.

Tak jak co roku, Urząd przedstawił Komitetowi najważniejsze założenia szacowanego budżetu na następny rok. Komitet odnotowuje, że ze względu na sprawowane obecnie zastępstwo na stanowisku dyrektora generalnego Urzędu, po śmierci w styczniu 2010 r. Franza-Hermana Bernera, budżet na rok budżetowy 2011 jest budżetem przejściowym. Pełniący obowiązki Dyrektora Generalnego nie był w stanie, z racji przysługujących mu uprawnień, ograniczonych do kierowania bieżącą działalnością Urzędu, podejmować decyzji ani zobowiązań, które mogłyby ciążyć na przyszłym, wybranym przez instytucję dyrektorze generalnym.

Komitet przyjmuje do wiadomości, że łączna wysokość środków w szacowanym budżecie wzrasta o 3,19 % w stosunku do 2010 r. Komitet pragnie, aby OLAF położył większy nacisk na szkolenie całego swojego personelu. Komitet stwierdza, że procentowy wzrost środków przeznaczonych na wizyty kontrolne zagranicą jest porównywalny ze wzrostem kosztów utrzymania i pragnie, aby ten rozdział podlegał rzeczywistej kontroli kierowników działu i dyrektorów Urzędu.

W porównaniu z 2009 i 2010 r. wysokość środków w linii budżetowej Komitetu utrzymuje się na stałym poziomie.

Komitet stwierdza, że liczba pracowników Urzędu utrzymuje się na stałym poziomie (384 osób), a wydatki wzrastają w sposób kontrolowany. Szacunkowa kwota środków na wynagrodzenia i dodatki dla pracowników wzrasta ogółem o 4,13 %, kwota ta obejmuje również dostosowanie wynagrodzeń.

II. Zasoby ludzkie przyznane Urzędowi i zarządzanie nimi

Komitet Nadzoru odnotowuje spadek liczby wakatów. W 2010 r. nieobsadzone pozostawały 24 stanowiska, w 2011 r. liczba wakatów powinna wynieść 18. Komitet pozytywnie ocenia tę tendencję spadkową, która przyczynia się do zwiększenia wydajności OLAF-u.

Jeśli chodzi o personel zatrudniony na czas określony, Komitet Nadzoru z zadowoleniem przyjmuje pewne pozytywne zmiany, jakie zaszły w 2008 r., 2009 r. i 2010 r., zwłaszcza zorganizowanie konkursów zewnętrznych i wewnętrznych w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych i publikację ich wyników. Umożliwiło to Urzędowi na początku 2010 r. rekrutację w charakterze urzędników 11 byłych pracowników zatrudnionych na czas określony (AT) (9 AT zatrudnionych na czas nieokreślony i 2 – na czas określony), którzy przeszli pomyślnie konkursy zewnętrzne. Było to możliwe dzięki zmianie planu zatrudnienia i wynegocjowaniu z władzą budżetową budżetu korygującego.

Urząd ma przeprowadzić podobną procedurę w celu zatrudnienia w charakterze urzędników laureatów konkursów wewnętrznych, których wyniki zostały niedawno opublikowane. Powinno to umożliwić OLAF-owi zatrudnienie w 2010 r. trzynastu byłych AT zatrudnionych na czas nieokreślony i dwóch zatrudnionych na czas określony. Ponadto trzech byłych AT, którzy byli laureatami konkursów zewnętrznych, przeszło pomyślnie konkurs wewnętrzny w wyższej grupie szaszerogowania.

O ile organizacja tych konkursów była sporym przedsięwzięciem i stanowiła część zobowiązań podjętych przez Urząd, ogólny zasięg tej procedury pozostaje ograniczony, bowiem jedynie 21 spośród 92 byłych pracowników AT Urzędu objętych procedurą zdało jeden z konkursów. W procedurze konkursowej miało także szansę uczestniczyć czterech AT zatrudnionych na czas określony. Dotychczas 63 AT objętych procedurą negocjacyjną z 2007 r. nie mogło skorzystać z tych konkursów, bądź ze względu na fakt, że nie przeszli ich pomyślnie, bądź dlatego, że nie mogli lub nie chcieli brać w nich udziału. *De facto* grupy szaszerogowania, na jakie prowadzono nabór w ramach tych konkursów, jak również wymagane dyplomy i lata doświadczenia zawodowego po zdobyciu tych dyplomów uniemożliwiły sporej liczbie AT udział w tych konkursach. W związku z tym faktem Komitet Nadzoru przypomina, że bardzo pożądane byłoby, aby ci pracownicy AT w dalszym ciągu służyli swoimi kompetencjami i wiedzą Urzędowi, oraz iż należałoby im zapewnić dość szybko prawdziwe perspektywy rozwoju i kariery. Należy pamiętać, że niektórzy pracownicy AT zatrudnieni są w Urzędzie od ponad 10 lat. Zmiana klasyfikacji wydaje się w ich przypadku uzasadniona.

Urząd powinien zwrócić się także do EPSO o zorganizowanie w jego imieniu konkursów ukierunkowanych na nabór pracowników, będących w stanie realizować bardzo specjalistyczne zadania spoczywające na Urzędzie. Jeśli Urząd nie będzie w stanie zatrzymać tych specjalistów, odbije się to w przyszłości negatywnie na skuteczności jego działań, a tym samym jego niezależności. Jeśli utrzymująca się w Urzędzie sytuacja zmusiłaby niektórych pracowników do rezygnacji z pracy ze względu na brak realistycznych perspektyw, wyszkolenie nowych wyspecjalizowanych pracowników byłoby zwłaszcza czasochłonne i kosztowne.

Komitet odnotowuje, że OLAF wciąż zatrudnia pracowników AT na czas określony, których umowy o pracę nie mogły – i nie będą mogły – zostać przedłużone. Sytuacje te są trudne z ludzkiego punktu widzenia, ze względu na fakt, że wygaśnięcie umowy jest nieuniknione. Komisja ponawia swój wniosek, aby Urząd określił i wdrożył najszybciej, jak to możliwe prawdziwą politykę rekrutacji i stabilizacji swojego personelu dochodzeniowego, według standardowych terminów rekrutacji, w szczególności specjalistów z tej dziedziny pochodzących z państw członkowskich. Do pracy w OLAF-ie rekrutowani byłiby dzięki temu najlepsi eksperci ze służb krajowych, co pozwoliłoby na rozwój umiejętności urzędników dochodzeniowych Urzędu, w szczególności pod względem zmiany i usprawnienia technik dochodzeniowych. Przyjęte przez Komisję założenie kompozycji personelu Urzędu (80 % urzędników i 20 % AT) powinno stanowić tylko wskazówkę, a nie ścisłe wytyczne. OLAF w żadnym wypadku nie powinien ograniczać lub wstrzymywać swoich możliwości w zakresie rekrutacji specjalistów w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych. Niezależność Urzędu w działalności dochodzeniowej nie jest kwestią udziału procentowego urzędników w stosunku do pracowników AT, ale kompetencji w dziedzinie dochodzeń i chęci wdrażania najlepszych technik dochodzeniowych. Rekrutacja AT powinna także umożliwić Urzędowi podniesienie skuteczności i poprawę współpracy z organami państw członkowskich.

Komitet odnotowuje, że organigram OLAF-u wskazuje, że na dzień 1 kwietnia 2010 r. tylko jedno stanowisko kierownika działu zajmowane było przez pracownika AT. Docelowo konieczna będzie refleksja nad niezbędną w tej dziedzinie równowagą między urzędnikami a pracownikami AT.

Komitet z przykrością odnotowuje, że mimo zaleceń sformułowanych w jego opiniach dotyczących poprzednich budżetów (opinia nr 2/2007 – opinia nr 3/2008 – opinia nr 3/2009), Urząd wciąż nie ustanowił rzeczywistej polityki kadrowej. Tak jak w poprzednich latach, Komitet podkreśla zatem konieczność dogłębnej refleksji na temat adekwatności zasobów przydzielanych misjom priorytetowym OLAF-u. Komitet przyjął do wiadomości uwagi OLAF-u dotyczące niepodzielonego charakteru zadań i wkładu wszystkich służb Urzędu w realizowane przez niego zadania, uważa jednak, że szczególną uwagę należy poświęcić kwestii procentowego udziału zasobów przeznaczonych bezpośrednio na działania dochodzeniowe. Tak jak w swojej poprzedniej opinii, Komitet uważa, że w różnych obszarach działalności Urzędu należy przeprowadzić ogólną ocenę i wytyczyć priorytety oraz ocenić ich wagę.

Zalecenia:

Komitet zaleca w szczególności, aby OLAF przyjął tak szybko, jak to możliwe strategię zasobów ludzkich, opierającą się na analizie misji priorytetowych, na które przeznaczane byłyby adekwatne zasoby. Strategia ta powinna przewidywać realistyczne perspektywy pracy w krótkiej i średniej perspektywie czasowej.

Komitet zaleca, aby OLAF zwrócił szczególną uwagę na sytuację różnych kategorii pracowników AT zatrudnionych obecnie w Urzędzie i próbował znaleźć w miarę możliwości rozwiązania adekwatne do sytuacji, w szczególności jeśli chodzi o możliwości zmiany klasyfikacji.

III. Sekretariat Komitetu Nadzoru

Personel sekretariatu Komitetu Nadzoru teoretycznie liczy 8 osób. Dnia 1 lutego 2010 r. do grona tego dołączył nowy administrator, który obsadził wolne stanowisko. Jedno stanowisko asystenckie kategorii AT, które pozostaje wolne od końca listopada 2009 r., ma zostać zastąpione stanowiskiem urzędnika.

W czerwcu 2009 r. natomiast, przygotowując się do zaplanowanego na lipiec 2009 r. odejścia na emeryturę kierownika sekretariatu, ogłoszono nabór na to stanowisko. Nowy kierownik sekretariatu objął swoją funkcję z dniem 16 czerwca 2010 r.

Po obsadzeniu wszystkich stanowisk liczba pracowników będzie wystarczająca w stosunku do zadań powierzonych Komitetowi. Liczba pracowników sekretariatu musiałaby jednak zostać zwiększona w przypadku wejścia w życie zmian w obowiązujących przepisach, w szczególności zmian analogicznych do zmian przyjętych w ramach reformy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 w głosowaniu Parlamentu Europejskiego dnia 20 listopada 2008 r., które spowodowałyby wzmocnienie misji Komitetu. Jedynie wzrost liczby pracowników sekretariatu zagwarantowałby rzeczywistą niezależność Komitetu, niezbędną do utrzymania niezależności OLAF-u.

Zalecenie:

Urząd powinien w sposób faktyczny przydzielić do pracy w sekretariacie 8 osób.

Jeśli w ramach reformy przepisów mających zastosowanie do Urzędu zadania Komitetu Nadzoru uległy intensyfikacji, konieczne byłoby zwiększenie zasobów sekretariatu w taki sposób, aby mógł on kontynuować swoją działalność w sposób skuteczny i wydajny.

IV. Wnioski

Komitet akceptuje fakt, że obecny szacowany budżet jest odzwierciedleniem trwającego okresu przejściowego.

Komitet oczekuje jednak, że z chwilą objęcia stanowiska, nowy dyrektor generalny OLAF-u zwróci się do władzy budżetowej o przyznanie niezbędnych środków zwłaszcza na zarządzanie Urzędem, działalność dochodzeniową i rekrutację personelu.

Komitet Nadzoru OLAF-u popiera projekt budżetu OLAF-u na rok 2011 i zwraca się o uwzględnienie wyżej wymienionych zaleceń.

ZAŁĄCZNIK 3

OPINIA NR 2/2010

do wiadomości Komisji Europejskiej

(wydana zgodnie z art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr (WE) nr 1073/1999 w sprawie dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF))

Bruksela, dnia 23 września 2010 r.

Ramy prawne

Zgodnie z art. 12 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 (zwanego dalej rozporządzeniem 1073/1999) w sprawie dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Nadużyć Finansowych (OLAF) Komitet Nadzoru wydaje pozytywną opinię w sprawie listy kandydatów posiadających niezbędne kwalifikacje na stanowisko dyrektora OLAF-u przekazanej przez Komisję do konsultacji Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

Artykuł 15 Regulaminu Komitetu Nadzoru OLAF stanowi, że „po zapoznaniu się z kandydaturami na stanowisko Dyrektora Generalnego OLAF-u Komitet Nadzoru wydaje opinię zawierającą wykaz kryteriów, które należy zastosować do oceny kandydata”, oraz że „zawiera ona również opinie Komitetu na temat kandydatów [...]”.

Procedura

Decyzją z dnia 17 marca 2010 r. Komisja postanowiła ogłosić konkurs na stanowisko dyrektora generalnego OLAF-u zarówno wewnętrznie, zgodnie z art. 29 ust. 1 lit. a) ppkt (i) oraz (iii) regulaminu pracowniczego, jak i zewnętrznie, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu pracowniczego. W związku z tym nabór ogłoszono wewnętrznie (ogłoszenie o naborze COM/2010/842 opublikowane w dniu 9 kwietnia 2010 r.) oraz zewnętrznie (ogłoszenie o naborze COM/2010/10255, opublikowane m.in. w Dz.U. C 91A z 9.4.2010 r.). W obydwu przypadkach termin zgłaszania kandydatur upływał dnia 7 maja 2010 r. Stanowisko to ogłoszono jako stanowisko dyrektora generalnego, ponieważ odpowiada ono tej grupie zaszergowania.

W dniu 12 maja 2010 r. Komisja postanowiła przyjąć procedurę naboru na stanowisko Dyrektora Generalnego OLAF-u. Członek Komitetu Nadzoru uczestniczył w pracach komisji preselekcyjnej oraz Komitetu Konsultacyjnego ds. Mianowania w roli obserwatora.

W dniu 21 września Komisja przekazała Komitetowi Nadzoru wykaz 6 nazwisk.

Zgodnie z art. 12 ust. 2 rozporządzeń (WE) nr 1073/1999 oraz (Euratom) nr 1074/1999 „Komisja [...] po wydaniu pozytywnej opinii przez Komitet Nadzoru, publikuje listę kandydatów posiadających niezbędne kwalifikacje”. Dlatego też Komitet Nadzoru uważa, że jego głównym zadaniem w procedurze naboru jest dopilnowanie, aby wybrani kandydaci posiadali kwalifikacje niezbędne do pełnienia stanowiska dyrektora generalnego.

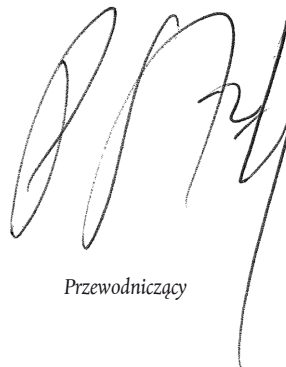
Opinia Komitetu Nadzoru

Komitet Nadzoru jest zdania, że Dyrektor Generalny OLAF-u powinien mieć odpowiednie umiejętności i wykazać się zdecydowaniem, aby kierować złożoną, wielozadaniową organizacją w kontekście wielonarodowym w celu osiągnięcia wymiernych wyników w przeciwdziałaniu oszustwom finansowym i korupcji w Europie. Kandydat powinien mieć wystarczające doświadczenie w tej dziedzinie, zapewniające lojalność i szacunek wysoko wyspecjalizowanego zespołu oraz wiarygodność, zarówno wewnątrz OLAF-u, jak i poza nim. Aby sprostać wyzwaniom OLAF-u, które Komitet Nadzorczy często wymienia w swoich opiniach, osoba ta powinna się wykazać wyjątkowymi zdolnościami kierowniczymi. Powinna ona posiadać wystarczające doświadczenie w pracy w międzynarodowym i wielokulturowym kontekście, aby szybko przystosować się do szczególnych wymagań tak złożonego środowiska instytucjonalnego. Ponadto Komitet Nadzoru, jako strażnik niezależności OLAF-u, przywiązuje szczególną uwagę do zobowiązania się kandydatów do zachowania niezależności organizacji, jak również do ich wyobrażenia na temat szczególnej roli OLAF-u wśród instytucji europejskich.

Wszystkie wymagania odpowiednio uwzględniono w ogłoszeniu o naborze.

Po rozpatrzeniu zgłoszonych kandydatur, jak również sprawozdań komisji preselekcyjnej oraz Komitetu Konsultacyjnego ds. Mianowania, Komitet Nadzoru OLAF jednogłośnie przyjmuje pozytywne stanowisko w sprawie kandydatur trzech osób oraz większością głosów przyjmuje pozytywne stanowisko w sprawie kandydatur pozostałych trzech osób.

W imieniu Komitetu Nadzoru OLAF-u



Przewodniczący

ZAŁĄCZNIK 4

OPINIA NR 3/2010

w sprawie dokumentu analitycznego na temat reformy Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF)

Bruksela, dnia 23 września 2010 r.

WPROWADZENIE

Komitet Nadzoru dziękuje Komisji za dokument analityczny z dnia 6 lipca 2010 r. i popiera zamiar ponownego podjęcia reformy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

Komitet Nadzoru pragnie podkreślić znaczenie, jakie ma określenie nowych celów Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF-u) oraz konieczność zreformowania go w kontekście radykalnych zmian, jakie zaszły w obszarze europejskich finansów publicznych w ostatnich dwóch latach. Kryzys finansowy zmusił instytucje europejskie, a w szczególności Komisję, do przyjęcia środków służących zwiększeniu zasobów finansowych w niektórych sektorach. Polityce tej muszą towarzyszyć obecnie środki monitorowania zobowiązań i wykorzystania europejskich wydatków publicznych. Obywatele Europy muszą być pewni, że OLAF ma niezbędne środki zwalczania wzrostu wszelkich przypadków nadużyć finansowych, korupcji lub jakiegokolwiek innej nielegalnej działalności, która może naruszyć interesy finansowe UE.

Komitet Nadzoru zwraca uwagę, że konsolidacja prawodawstwa w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych w jednolite ramy prawne zostanie rozważona na późniejszych etapach i będzie powiązana z debatami na temat utworzenia Prokuratury Europejskiej.

Komitet Nadzoru odnotowuje propozycję dotyczącą wzmocnienia dialogu międzyinstytucjonalnego i uważa, że mógłby on stanowić narzędzie zapewnienia szerokiego politycznego poparcia dla działań OLAF-u w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Jednakże dialog ten nie może oznaczać politycznego nadzoru nad dochodzeniami. Będąc strażnikiem niezależności OLAF-u, Komitet Nadzoru jest gotowy pełnić wiodącą rolę w organizacji tego dialogu.

Komitet Nadzoru zwraca uwagę, że dokument analityczny kładzie nacisk na kwestie związane z zarządzaniem OLAF-em, i zgadza się, że istnieje konieczność znalezienia środków naprawczych w celu poprawy skuteczności OLAF-u i ograniczenia czasu trwania procedur. Jednakże takie środki naprawcze nie mogą jedynie polegać na zmianach w strukturze organizacyjnej i Komitet Nadzoru z przykrością stwierdza, że dokument analityczny nie zawiera żadnych propozycji dotyczących kompetencji OLAF-u w zakresie dochodzeń, tak wewnętrznych, jak i zewnętrznych. W tym kontekście Komitet Nadzoru pragnie zwrócić uwagę na nowe możliwości wynikające z art. 325 TFUE, który przewiduje uchwalanie niezbędnych środków „w celu zapewnienia skutecznej i równoważnej ochrony w państwach członkowskich oraz we wszystkich instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii”.

Komitet Nadzoru podkreśla, że planowana reforma w żadnym razie nie powinna ograniczać niezależności operacyjnej OLAF-u. Z naciskiem podtrzymuje, że obecna struktura organizacyjna musi być utrzymana: zasadniczymi elementami, które należy chronić, są: integracja OLAF-u w ramach Komisji, niezależność dyrektora generalnego w ramach jego działalności dochodzeniowej oraz monitorowanie niezależności OLAF-u przez Komitet Nadzoru złożony z ekspertów spoza instytucji. Z drugiej strony Komitet Nadzoru jest zaniepokojony, że propozycja, aby ustanowić stanowisko doradcy ds. weryfikacji, może zwiększyć obciążenie administracyjne OLAF-u i osłabić zasadnicze funkcje Komitetu Nadzoru. Status tego nowego organu jest niejasny.

Komitet Nadzoru docenia wolę wyrażoną przez wszystkie instytucje UE, aby wzmocnić jego rolę, pragnie jednak podkreślić, że propozycja opisana w dokumencie analitycznym, przewidująca, że Komitet Nadzoru będzie otrzymywał jedynie dane statystyczne w celu wykonywania swojej pracy, pozbawi komitet wszelkich środków prowadzenia odpowiedniego monitorowania OLAF-u. Niezbędne jest zapewnienie Komitetowi Nadzoru pełnego dostępu do akt spraw, aby mógł czuwać nad niezależnością OLAF-u poprzez monitorowanie wydajności i skuteczności procedur dochodzeniowych.

W kontekście procesu reformy Komitet Nadzoru ostrzega również przed ryzykiem „nadmiernej regulacji”, która pozbawiłaby OLAF niezbędnego pola manewru w swoich działaniach. Ponadto wszelkie dodatkowe obowiązki prawne wynikające z regulacji mogą, na późniejszym etapie, prowadzić do kontroli sądowej. Komitet Nadzoru podziela podniesione przez Komisję obawy w odniesieniu do czasu trwania dochodzeń i konieczności lepszego zapewnienia ochrony praw podstawowych. Zgodnie z poniższą analizą Komitet Nadzoru uważa, że do zadań kierownictwa OLAF-u należy zarządzanie dochodzeniami w taki sposób, aby utrzymać i gwarantować szybkie ich rozpatrywanie i pełne przestrzeganie praw proceduralnych, natomiast Komitet Nadzoru zajmuje się monitorowaniem w tym względzie. Komitet Nadzoru uważa również, że omawianą reformę należy skonsultować z następnym dyrektorem generalnym OLAF-u.

Niniejszy dokument jest głosem Komitetu Nadzoru w prowadzonej debacie. Uwzględnia przeprowadzone już dyskusje międzyinstytucjonalne i ma na celu przedstawienie poglądów Komitetu Nadzoru na temat głównych kwestii opisanych w dokumencie analitycznym. Na podstawie analizy możliwości poprawy skuteczności dochodzeń (część I) dokument przedstawia propozycje dotyczące aspektów organizacyjnych OLAF-u (część II).

1. WZMOCNIENIE SKUTECZNOŚCI DZIAŁALNOŚCI DOCHODZENIOWEJ OLAF-U**1.1. Wzmocnienie uprawnień dochodzeniowych OLAF-u**

Komitet Nadzoru uważa, że zasadnicze znaczenie dla reformy ma wzmocnienie przepisów dotyczących dochodzeń zewnętrznych i wewnętrznych. Trzy instytucje przedstawiły alternatywne propozycje rozstrzygnięcia tej kluczowej sprawy i propozycje te należy dokładnie przeanalizować.

W szczególności dalszego objaśnienia wymaga kwestia uprawnień OLAF-u w zakresie prowadzenia kontroli na miejscu oraz inspekcji przewidzianych w rozporządzeniu (Euratom WE) nr 2185/96 w sprawach dotyczących nadużyć finansowych, korupcji lub nielegalnych działań związanych z umowami, umowami o udzieleniu dotacji i decyzjami dotyczącymi finansowania UE.

Komitet Nadzoru opowiada się za jasną definicją uprawnień OLAF-u na każdym etapie prowadzonych przez niego dochodzeń. Należy odnotować postępy poczynione w ramach reformy, polegające na przedstawieniu szczegółów tych etapów, jednak możliwe są dalsze ulepszenia:

- należy umieścić wyraźne odniesienie do analizy wywiadowczej,
- w kwestii „wszczynania dochodzeń” Komitet Nadzoru oczekuje rozróżnienia między dochodzeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi,
- aby OLAF mógł skoncentrować się na najpoważniejszych sprawach, przyszłe rozporządzenie powinno uwzględnić politykę *de minimis*,
- na etapie „procedury dochodzeniowej” wymagane jest bardziej usystematyzowane podejście prawne i można przeprowadzić przegląd przepisów związanych z takim podejściem.

Komitet Nadzoru zwraca również uwagę, że art. 325 TFUE przewiduje skuteczny i równoważny poziom ochrony interesów finansowych UE we wszystkich państwach członkowskich i we wszystkich instytucjach, organach, biurach, urzędach i agencjach UE. Ponadto, w przeciwieństwie do dawnego art. 280 TWE, art. 325 TFUE nie wyłącza już przyjmowania środków dotyczących stosowania krajowego prawa karnego lub krajowego wymiaru sprawiedliwości. Należy wykorzystać nowe możliwości wynikające z traktatu lizbońskiego do wprowadzenia przepisów, które umożliwiłyby wzmocnienie i usprawnienie współpracy między OLAF-em a krajowymi organami sądowymi. Na przykład, aby lepiej zapewnić równoważny poziom ochrony interesów finansowych w całej UE, należy uwzględnić dalszą ocenę wartości prawnej materiałów dowodowych OLAF-u w ramach UE. Ponadto nowe rozporządzenie powinno gwarantować, w odniesieniu do dochodzeń wewnętrznych, aby te same procedury były stosowane do wszystkich instytucji, organów, biur, urzędów i agencji.

1.2. Czas trwania dochodzeń

Komitet Nadzoru regularnie podkreśla kwestię zbyt długiego czasu trwania dochodzeń i z zadowoleniem przyjmuje wszelkie środki służące poprawie sytuacji w tym zakresie.

Komitet Nadzoru uważa, że bezpośrednia kontrola czasu trwania dochodzeń powinna być przede wszystkim prowadzona wewnętrznie przez główne odpowiedzialne osoby, tj. kierownictwo i dyrektora generalnego OLAF-u. Komitet Nadzoru powinien regularnie monitorować ten aspekt działalności OLAF-u i wspierać kontrolę w zakresie przestrzegania terminów sprawowaną przez dyrektora generalnego.

Ogólnie rzecz biorąc, Komitet Nadzoru zgadza się na mechanizmy zaproponowane w dokumencie analitycznym w odniesieniu do regularnego przekazywania informacji na różnych etapach procedury. Przekazywanie informacji ma zasadnicze znaczenie, aby Komitet Nadzoru mógł zapewnić poszanowanie niezależności OLAF-u poprzez wykluczenie zewnętrznej ingerencji w bezstronne prowadzenie postępowań oraz poprzez zagwarantowanie, aby opóźnienia nie uniemożliwiały osiągnięcia zamierzonego rezultatu dochodzenia, na przykład wskutek kwestii związanych z przedawnieniem.

Komitet Nadzoru przyjmuje również z zadowoleniem wprowadzenie terminu w odniesieniu do okresu oceny i uważa, że zasadniczo jego obowiązki w zakresie monitorowania powinny obejmować tę pierwszą część dochodzenia, przez co zapewniona będzie dodatkowa gwarancja niezależności operacyjnej OLAF-u w odniesieniu do wszczynania dochodzeń.

W tym względzie rozporządzenie powinno przewidywać przekazywanie Komitetowi Nadzoru następujących informacji:

- 1) sprawozdań dotyczących dochodzeń, które nie zostały zamknięte w ciągu 12 miesięcy (włączając w to okres oceny); w sprawozdaniu zawarte będą wyjaśnienia, dlaczego dane dochodzenie nie zostało ukończony, oraz szacowane ramy czasowe potrzebne do ukończenia dochodzenia. Zapewnić należy odpowiednie mechanizmy w zakresie działań następczych;
- 2) w przypadku spraw trwających dłużej niż 30 miesięcy OLAF co 6 miesięcy składa Komitetowi Nadzoru ogólne sprawozdanie z postępu prac dotyczące takich dochodzeń, w którym to sprawozdaniu opisane są środki podjęte w celu zamknięcia tych spraw;
- 3) sprawozdań statystycznych dotyczących działań operacyjnych OLAF-u, w tym wskaźników skuteczności opartych na parametrach jakościowych, które Komitet Nadzoru może wykorzystać jako dodatkowe narzędzie monitorowania.

1.3. Wzmocnienie praw do obrony

Dokument analityczny nakreśla potrzebę wzmocnienia monitorowania dochodzeń OLAF-u, w szczególności w odniesieniu do przestrzegania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych. W tym względzie Komitet Nadzoru uważa, że z jednej strony należy wyjaśnić przepisy regulujące dochodzenia OLAF-u w odniesieniu do praw do obrony, a z drugiej strony należy zwiększyć odpowiedzialność OLAF-u w odniesieniu do istniejących procedur wewnętrznych dotyczących wdrażania tych praw.

1.3.1. Wyjaśnienie przepisów

Komitet Nadzoru z zadowoleniem przyjmuje wolę instytucji, aby wyjaśnić prawa i obowiązki osób objętych dochodzeniem, prawa i obowiązki OLAF-u, instytucji i państw członkowskich przed dochodzeniem, w jego trakcie i po jego zakończeniu.

Komitet Nadzoru przedstawi dalsze propozycje w opinii na ten temat, która ma być wkrótce wydana.

1.3.2. Wzmocnienie procedur

Komitet Nadzoru uważa, że **decyzja o wszczęciu dochodzenia oraz zapewnienie przestrzegania praw podstawowych osób objętych dochodzeniem należą przede wszystkim do zadań dyrektora generalnego OLAF-u i zespołu zarządzającego.**

W gestii dyrektora generalnego OLAF-u leży wprowadzanie odpowiednich środków kontroli wewnętrznej i mechanizmów monitorowania. **W tym względzie Komitet pragnie podkreślić swoje poważne obawy dotyczące ustanowienia stanowiska doradcy ds. weryfikacji.**

Komitet Nadzoru uważa, że status i kompetencje doradcy ds. weryfikacji są niejasne. Będąc urzędnikiem powołanym przez dyrektora generalnego OLAF-u, doradca ds. weryfikacji nie będzie mógł być niezależny. Ponadto ustanowienie stanowiska doradcy ds. weryfikacji może się wiązać z następującymi problemami:

- zachwianiem równowagi instytucjonalnej OLAF-u, jako że wprowadzenie doradcy ds. weryfikacji może utrudnić działania Komitet Nadzoru, jednocześnie pozbawiając Komitet Nadzoru dostępu do kluczowych informacji w odniesieniu do jego zadań związanych z monitorowaniem,
- ryzykiem większych opóźnień w przypadku już obecnie trwających zbyt długo dochodzeń,
- znaczącym ryzykiem utraty zaangażowania i odpowiedzialności zespołu zarządzającego OLAF-u w odniesieniu do kontroli przestrzegania praw podstawowych,
- powielaniem innych istniejących mechanizmów (działań Rzecznika Praw Obywatelskich, kontroli sądowej *a posteriori* itp.),
- potencjalnymi dodatkowymi kosztami dla budżetu UE.

Mając na uwadze znaczenie zapewnienia odpowiedniego przestrzegania praw podstawowych w ramach OLAF-u, Komitet Nadzoru jest gotów rozważyć ustanowienie stanowiska urzędnika ds. rozpatrywania skarg, który miałby analizować skargi przeciwko OLAF-owi oraz doradzać dyrektorowi generalnemu OLAF-u w tym względzie. Taka funkcja istnieje w wielu krajowych systemach administracji i OLAF mógłby skorzystać z niektórych, już istniejących najlepszych praktyk. Ewentualnym rozwiązaniem może tu być również proponowana w dokumencie analitycznym „komisja weryfikacyjna”. **W każdym razie ustanowienie tej funkcji nie powinno powodować nakładania się jej uprawnień i obowiązków z uprawnieniami i obowiązkami Komitetu Nadzoru**, a Komitet Nadzoru powinien być zawsze powiadamiany o wszelkich skargach.

Komitet Nadzoru docenia wolę Komisji, aby wprowadzić niezależne, zewnętrzne mechanizmy kontroli, jednak uważa, że w ramach ogólnej struktury regulującej organizację OLAF-u Komitet Nadzoru jest jedynym organem spełniającym ten wymóg. Dlatego też Komitet Nadzoru proponuje, aby wzmocnić jego rolę w zakresie monitorowania procedur, szczególnie w odniesieniu do przestrzegania praw podstawowych i w odniesieniu do opóźnień w dochodzeniach, w następujący sposób:

- rozporządzenie może stanowić, że Komitet Nadzoru będzie corocznie sporządzał (na przykład w ramach swojego rocznego sprawozdania) analizę zgodności OLAF-u w zakresie przestrzegania praw podstawowych w ramach prowadzonych dochodzeń. Sprawozdanie to powinno opierać się na przekazanych Komitetowi Nadzoru przez OLAF informacje dotychczasowych działań, jakie OLAF podjął w celu zapewnienia pełnego przestrzegania praw podstawowych, oraz na własnych działaniach kontrolnych Komitetu Nadzoru,
- w razie konieczności i w wyjątkowych okolicznościach dyrektor generalny może wezwać Komitet Nadzoru do przeprowadzenia specjalnych kontroli, gdy w czasie dochodzenia zostanie poinformowany o poważnych niedociągnięciach. Wyniki takich kontroli byłyby ujawniane jedynie dyrektorowi generalnemu OLAF-u.

1.4. Współpraca między OLAF-em a instytucjami, organami, biurami, urzędami i agencjami UE w zakresie jego działalności dochodzeniowej

Komitet Nadzoru opowiada się za objaśnieniem w rozporządzeniu tych praw i obowiązków, które dotyczą OLAF-u i instytucji w kontekście zwalczania nadużyć finansowych. Ma to szczególne znaczenie, ponieważ Komisja mogłaby ponosić odpowiedzialność za działania OLAF-u.

1.4.1. Informacje przekazywane zainteresowanym instytucjom i organom

OLAF ma obowiązek bezzwłocznego przekazywania na początku dochodzeń instytucjom, organom, biurom, urzędom i agencjom wszelkich koniecznych informacji dotyczących nadużyć finansowych osób podlegających obowiązującym statutom, osób pracujących dla instytucji lub delegacji. Można również rozważyć, czy obowiązek informowania instytucji nie powinien mieć zastosowania do podmiotów gospodarczych otrzymujących dotacje lub zamówienia opłacane bezpośrednio lub pośrednio z budżetu UE. Przekazywanie informacji może być objęte środkami poufności służącymi ochronie dochodzenia. Przekazywane w ten sposób informacje mają na celu umożliwienie instytucji zajęcie się, o ile to możliwe, finansowymi i administracyjnymi konsekwencjami takiego zachowania w celu ograniczenia skutków finansowych. W trakcie dochodzenia OLAF mógłby nadal przekazywać dodatkowe informacje, które mogłyby być przydatne dla zainteresowanej instytucji. Pod koniec dochodzenia OLAF informuje zainteresowaną instytucję o swoich ustaleniach i zaleceniach.

Komitet Nadzoru z zadowoleniem przyjmuje opisany w dokumencie analitycznym pomysł zwiększenia roli komitetu w odniesieniu do nadzorowania wymiany informacji pomiędzy OLAF-em a instytucjami. Aby Komitet Nadzoru mógł wypełniać tę funkcję, OLAF powinien regularnie powiadamiać Komitet Nadzoru (na przykład co 3 miesiące lub co 6 miesięcy) o tym, jakie informacje przekazano instytucjom w sprawach będących w toku. Jednocześnie Komitet Nadzoru powinien być również powiadamiany o sprawach, w których nie dochowano należytej poufności.

OLAF powinien również stworzyć system regularnego powiadamiania Komitetu Nadzoru o sprawach, w przypadku których instytucja, organ, biuro, urząd lub agencja nie działa zgodnie z zaleceniami OLAF-u. OLAF powinien również przekazywać wszystkie sprawozdania końcowe dotyczące dochodzeń i zamknięcia działań następczych oraz roczne sprawozdanie podsumowujące działania następcze organów administracyjnych i sądowych państw członkowskich i, w razie konieczności, państw trzecich w związku z otrzymywanymi przez nie informacjami.

1.4.2. Dostęp OLAF-u do informacji posiadanych przez instytucje, biura, urzędy, organy i agencje UE

Od momentu utworzenia OLAF napotyka trudności w uzyskiwaniu dostępu do informacji od niektórych instytucji oraz, w szczególności, dostępu do pewnych baz danych. Stwarza to problemy w odniesieniu do wywiadowczych aspektów działań OLAF-u. Komitet Nadzoru uważa, że należy poświęcić więcej uwagi tej kwestii, która może się wiązać z powstaniem realnych zagrożeń dla niezależności OLAF-u.

OLAF powinien systematycznie przysyłać Komitetowi Nadzoru wszelkie informacje dotyczące opóźnień w sprawozdawczości lub niezgłaszania spraw dotyczących nadużyć finansowych, a także niezapewnienia przez instytucję, organ, biuro, urząd lub agencję dostępu do informacji przez nie posiadanych.

1.5. Współpraca między OLAF-em a państwami członkowskimi

Komitet Nadzoru popiera zacieśnienie współpracy poprzez nałożenie na państwa członkowskie obowiązku pomocy i wspierania OLAF-u w prowadzeniu dochodzeń, przesyłania wszelkich dokumentów, które mogą być przydatne w dochodzeniu, oraz zgłaszania OLAF-owi działań podjętych po otrzymaniu sprawozdania z dochodzenia. Komitet Nadzoru popiera przekazywanie OLAF-owi regularnych sprawozdań z postępów poczynionych przez władze państw członkowskich, a OLAF powinien systematycznie informować Komitet Nadzoru o sprawach, w przypadku których brakuje współpracy ze strony organów państw członkowskich.

Komitet Nadzoru ma świadomość, że OLAF często napotyka trudności związane z dotarciem do kompetentnych osób odpowiedzialnych za kontakty, które mają pomagać w dochodzeniach OLAF-u w państwach członkowskich (na przykład w ramach kontroli na miejscu dotyczących wydatków bezpośrednich), i potwierdza potrzebę, aby każde państwo członkowskie wskazało właściwe punkty kontaktowe w swojej administracji krajowej na potrzeby kontaktu z OLAF-em.

Państwa członkowskie powinny przekazywać OLAF-owi dane osób odpowiedzialnych za kontakty z OLAF-em w danym państwie. OLAF ma informować oraz, w odpowiednich przypadkach i w zależności od możliwości OLAF-u, szkolić pracowników organów krajowych w celu poprawy zrozumienia procedur UE i potrzeb OLAF-u. Stworzy to lepszą synergię pomiędzy służbami i zwiększy skuteczność dochodzeń OLAF-u. Należy pamiętać, że ze względu na ograniczone zasoby OLAF nie jest w stanie zajmować się wszystkimi sprawami dotyczącymi nadużyć finansowych, które mu zgłoszono, i dlatego powinna istnieć możliwość przekazania niektórych z nich organom krajowym, uwzględniając w szczególności wprowadzone przez OLAF progi dotyczące wszczynania dochodzeń w odnośnych dziedzinach.

1.6. Współpraca między OLAF-em a Eurojustem, Europelem, organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi

OLAF powinien dysponować środkami prawnymi do zawierania, pod egidą Komisji, umów o współpracy z agencjami, organami państw członkowskich, służbami państw trzecich i organizacjami międzynarodowymi w celu przyspieszenia dochodzeń i poprawy skuteczności zwalczania nadużyć finansowych.

We wszystkich umowach dotyczących finansowania, nawet jeżeli budżet UE nie jest jedynym podmiotem finansującym, należy umieścić klauzule dotyczące kontroli prowadzonych przez Komisję (lub instytucję, organ, biuro, urząd lub agencję) i OLAF.

1.7. Wzmocnienie statusu i roli kierownictwa OLAF-u

1.7.1. Status, mianowanie i uprawnienia dyrektora generalnego OLAF-u

Jak już stwierdzono w niniejszej opinii, Komitet Nadzoru uważa, że najlepszym sposobem poprawy funkcjonowania OLAF-u jest przyznanie dyrektorowi generalnego OLAF-u odpowiednich uprawnień i kompetencji w celu zapewnienia skutecznego prowadzenia dochodzeń oraz pełnego przestrzegania praw podstawowych. Osiągnięcie tego celu jest możliwe jedynie, jeżeli dyrektor generalny OLAF-u, z jednej strony, stanie się pełnoprawnym członkiem personelu zarządzającego Komisji, a z drugiej strony, uzyska szerszą autonomię oraz funkcjonalną niezależność i odpowiedzialność.

— Tytuł:

Dlatego też Komitet Nadzoru proponuje, aby obecny tytuł dyrektora OLAF-u zastąpić tytułem dyrektora generalnego, co plasowałoby tę osobę na tym samym poziomie hierarchii, jaki zajmują jej odpowiednicy w innych dyrekcjach generalnych.

— Czas trwania kadencji:

Komitet Nadzoru opowiada się za nieodnawialnym mandatem w celu wzmocnienia niezależności dyrektora generalnego OLAF-u.

— Procedura mianowania:

Komitet Nadzoru uważa, że należy utrzymać procedurę mianowania, którą obecnie przewiduje rozporządzenie.

Komitet Nadzoru zgadza się z Parlamentem Europejskim co do konieczności unikania opóźnień w procedurze mianowania. Mając na uwadze, że Komitet Nadzoru dogłębnie zna sposób funkcjonowania i potrzeby OLAF-u, należy utrzymać wiążący charakter opinii Komitetu Nadzoru na temat kandydatów. Komitet Nadzoru ma wyjątkową i cenną wiedzę, jeżeli chodzi o mianowanie nowego dyrektora generalnego; zaangażowanie Komitetu Nadzoru jest ważnym elementem zapewnienia niezależności dyrektora generalnego.

— Interwencja OLAF-u w postępowaniach przed krajowymi organami sądowymi:

Komitet Nadzoru uważa, że we wszystkich państwach UE możliwe powinno być ewentualne zaangażowanie OLAF-u w postępowaniach przed krajowymi organami sądowymi, w charakterze uznanego eksperta dochodzeniowego, co już ma miejsce w niektórych państwach członkowskich. Zwiększyłyby to rozpoznawalność OLAF-u i zagwarantowałyby lepsze zrozumienie wyników dochodzeniowych OLAF-u przez krajowe organy sądowe.

— Interwencja dyrektora generalnego w postępowaniach przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości (ETS):

Należy utrzymać procedurę określoną w art. 12 ust. 3. OLAF nie ma prawa stawiennictwa (*locus standi*) i dlatego nie może uczestniczyć w postępowaniach sądów UE. Jednakże w przypadku gdy przed sądem UE zakwestionowane zostanie postępowanie OLAF-u lub wyniki jego postępowania, ważne jest, aby sąd uzyskał należyte informacje oraz aby OLAF mógł przedstawić swoje argumenty i uzasadnienia, w początkowym etapie postępowań oraz w czasie posiedzeń przed ETS.

1.7.2. Nominacja i status kadry kierowniczej wyższego szczebla OLAF-u

Rozporządzenie powinno zawierać szczegółowe przepisy zapewniające ciągłość działania OLAF-u w przypadku nieobecności lub niedostępności dyrektora generalnego. Przepisy te powinny również zapewnić w takich przypadkach ochronę niezależności operacyjnej OLAF-u oraz istnienie pewnego stopnia międzyinstytucjonalnego konsensusu w kontekście procedury zastąpienia dyrektora generalnego.

Takie zastąpienie może mieć miejsce poprzez umożliwienie dyrektorowi generalnemu delegowania uprawnień, zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi delegacji uprawnień w ramach Komisji przy uwzględnieniu szczególnego profilu OLAF-u, a mianowicie niezależności w ramach działalności dochodzeniowej oraz konieczności zachowania pewnego stopnia międzyinstytucjonalnego konsensusu. Możliwe jest również ustanowienie specjalnego stanowiska zastępcy dyrektora generalnego, w przypadku którego procedura mianowania może być, do pewnego stopnia, porównywalna z procedurą mianowania dyrektora generalnego. To gwarantowałoby niezależność i poszanowanie zasady zaangażowania trzech instytucji, przy jednoczesnym uwzględnieniu opinii dyrektora generalnego; dzięki temu można byłoby uniknąć ewentualnych konfliktów między nimi.

2. ZARZĄDZANIE POLITYCZNE I DIALOG Z INSTYTUCJAMI: WZMOCNIENIE NIEZALEŻNOŚCI

2.1. Dialog międzyinstytucjonalny

Komitet Nadzoru zgadza się na wprowadzenie regularnego dialogu międzyinstytucjonalnego dotyczącego zwalczania nadużyć finansowych i korupcji. Komitet Nadzoru uważa, że mogłyby on być okazją do **osiągnięcia solidnego konsensusu politycznego w kwestii ochrony interesów finansowych UE i że taka regularna wymiana informacji mogłaby sprzyjać działaniom OLAF-u.** Jednakże Komitet Nadzoru uważa, że dialog ten nie powinien w żadnym razie być okazją do osłabiania niezależności operacyjnej OLAF-u. Z tego powodu Komitet Nadzoru, będąc głównym strażnikiem niezależności OLAF-u, proponuje zarządzanie tym dialogiem.

Dzięki temu instytucje będą mogły spotykać się regularnie na zaproszenie Komitetu Nadzoru i omawiać priorytety w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Nie powinno to zastępować istniejących stosunków dwustronnych pomiędzy dyrektorem generalnym OLAF-u a instytucjami ani stosunków dwustronnych pomiędzy Komitetem Nadzoru a instytucjami.

2.2. Komitet Nadzoru

Komitet Nadzoru z zadowoleniem przyjmuje stwierdzenie, że wszystkie instytucje europejskie zgadzają się, iż Komitet Nadzoru odgrywa ważną rolę, a jego uprawnienia powinny zostać wzmocnione.

2.2.1. Rola Komitetu Nadzoru

Komitet Nadzoru przyjmuje zawarte w dokumencie analitycznym stwierdzenie, że Komitet Nadzoru musi otrzymać dodatkowe zadania. Bazując na swoim doświadczeniu, Komitet Nadzoru uważa, że jego zadaniem jest zapewnienie poszanowania niezależności OLAF-u poprzez monitorowanie działań operacyjnych OLAF-u, skuteczności jego pracy, zgodności z przepisami dotyczącymi dochodzeń i przestrzegania praw podstawowych, a przez to zapewnienie wsparcia dla dyrektora generalnego OLAF-u.

Komitet Nadzoru będzie wydawać opinie, z inicjatywy własnej lub na wniosek dyrektora generalnego OLAF-u, dotyczące w szczególności czasu trwania i skuteczności dochodzeń, gwarancji proceduralnych i zgodności z uprzednio ustalonymi znormalizowanymi kryteriami dotyczącymi wszczynania lub odmowy wszczęcia dochodzenia lub dotyczącymi instrukcji operacyjnych, w szczególności instrukcji określonych w podręczniku OLAF-u.

Komitet Nadzoru jest świadomy i potwierdza, że nie wolno mu ingerować w trwające dochodzenia. Jednakże w przypadku gdyby w sprawozdaniu ze sprawy lub w aktach wykrył poważną lub potencjalnie poważną nieprawidłowość proceduralną lub nadużycie, które mogą mieć negatywne konsekwencje dla OLAF-u lub instytucji europejskich, przewodniczący Komitetu Nadzoru musi natychmiast poinformować o tym dyrektora generalnego OLAF-u.

2.2.2. Skład i procedura mianowania

Komitet Nadzoru zgadza się z pomysłem, aby jego członków mianować i przedłużać ich kadencję etapami, tak aby zapewnić ciągłość jego pracy i chronić wiedzę fachową.

2.2.3. Zasoby Komitetu Nadzoru

— Przekazywanie przez OLAF informacji Komitetowi Nadzoru i dostęp do danych

Komitet Nadzoru jest bardzo zaniepokojony poglądami wyrażonymi w dokumencie analitycznym dotyczącym dostępu Komitetu Nadzoru do dokumentów, w szczególności pomysłem dostępu ograniczonego jedynie do „danych statystycznych”. Wydaje się, że w dokumencie analitycznym jest sprzeczność – wskazuje się w nim, że rola Komitetu Nadzoru powinna zostać wzmocniona, a jednocześnie ogranicza się dostęp do informacji. W rezultacie Komitet Nadzoru nie byłby w stanie realizować skutecznej kontroli działań OLAF-u. **Wyrażona w dokumencie analitycznym propozycja może pozbawić Komitet Nadzoru jego głównego zadania oraz narzędzia do działania: utrzymania niezależności OLAF-u poprzez regularne monitorowanie jego dochodzeń.**

Wydaje się, że ograniczenie dostępu Komitetu Nadzoru do danych, jak proponuje się w dokumencie analitycznym, jest umotywowane częściowo obawą, że Komitet Nadzoru będzie ingerował w prowadzone przez OLAF dochodzenia, a częściowo wymogami określonymi w prawodawstwie dotyczącym ochrony danych. Jeżeli chodzi o pierwszy czynnik, Komitet Nadzoru pragnie podkreślić, że **w czasie jego mandatu nie miała miejsca żadna taka ingerencja** i że zawsze ściśle przestrzegał swoich obowiązków w tym względzie. Jeżeli chodzi o ochronę danych, Komitet Nadzoru zgadza się generalnie z zasadą dostępu w zależności od potrzeb informacyjnych. Komitet Nadzoru uważa jednak, że jeżeli zostałby pozbawiony dostępu do odpowiednich informacji, nie byłby w stanie wykonywać swoich zadań związanych z monitorowaniem.

Działań związanych z monitorowaniem nie można prowadzić jedynie na podstawie danych statystycznych. Komitet Nadzoru regularnie otrzymuje dane statystyczne przekazywane przez OLAF, które to dane mogą wspierać analizę prowadzoną przez Komitet Nadzoru, jednak w żadnym przypadku nie są wystarczające, aby Komitet Nadzoru mógł wypełniać swoje zadania. Skuteczne monitorowanie można realizować jedynie na podstawie analizy dokumentów objętych dochodzeniem.

Takie monitorowanie jest gwarancją niezależnego prowadzenia dochodzeń, dla zainteresowanych osób (w szczególności w odniesieniu do czasu trwania dochodzeń i potencjalnej ochrony praw podstawowych) oraz dla instytucji europejskich. Regularne monitorowanie przez Komitet Nadzoru realizacji działalności dochodzeniowej gwarantuje niezależność OLAF-u i przestrzeganie praw podstawowych zainteresowanych osób. Ponadto, biorąc pod uwagę wolę instytucji europejskich, aby ustanowić dialog międzyinstytucjonalny dotyczący funkcjonowania OLAF-u i zwalczania nadużyć finansowych – dialog, któremu mógłby przewodniczyć Komitet Nadzoru – dostrzega się sprzeczność między zwracaniem się o opinię Komitetu Nadzoru a jednoczesnym pozbawianiem go wszystkich środków formowania opinii.

Dlatego też Komitet Nadzoru uważa, że przyszłe rozporządzenie powinno wyjaśniać zasady dostępu do informacji istotnych z punktu widzenia monitorowania dochodzeń.

Nowe rozporządzenie powinno jaśniej określać rodzaj informacji przekazywanych Komitetowi Nadzoru:

- oprócz sprawozdań i informacji opisanych w pkt 1.2, 1.4 i 1.5 OLAF powinien przekazywać Komitetowi Nadzoru wszystkie sprawy, które mają być przekazane krajowym organom sądowiczym, oraz wszystkie sprawy, w których istnieje podejrzenie popełnienia przestępstwa, a których nie przekazano z powodu ograniczeń związanych z przedawnieniem w ramach obowiązującego prawodawstwa krajowego,
- Komitet Nadzoru powinien mieć również dostęp do akt spraw, na pisemny wniosek, w odpowiednich przypadkach z podaniem uzasadnienia.

— Obsługa sekretariatu

OLAF wspiera obsługę Sekretariatu Komitetu Nadzoru, a członkowie sekretariatu są powoływani przez organ powołujący w porozumieniu z Komitetem Nadzoru. W sekretariacie należy zapewnić odpowiedni personel, tak aby mógł on realizować wszystkie powierzone mu zadania.

Załącznik do opinii Komitetu Nadzoru w sprawie dokumentu analitycznego na temat reformy OLAF-u

Niniejszy dokument oparty jest na opinii Komitetu Nadzoru i obejmuje streszczenie odpowiedzi Komitetu Nadzoru na pytania zawarte w załączniku 1 do dokumentu analitycznego.

	Główne kwestie zawarte w dokumencie analitycznym	Stanowisko Komitetu Nadzoru
1.	<p>Sposób zarządzania i dialog z instytucjami (zob. pkt 2.1 opinii Komitetu Nadzoru)</p>	<p><i>Rodzaj dialogu i jego uczestnicy</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Komitet Nadzoru zgadza się na wprowadzenie dialogu międzyinstytucjonalnego, pod warunkiem że w żadnym razie nie ingeruje on w niezależność operacyjną OLAF-u. — Dialog ten powinien umożliwić osiągnięcie solidnego konsensusu politycznego sprzyjającego działaniom OLAF-u. — Będąc głównym strażnikiem niezależności OLAF-u, Komitet Nadzoru powinien zarządzać tym dialogiem. <hr/> <p><i>Tematyka dialogu</i></p> <p>Dialog powinien umożliwiać debatę na temat priorytetów w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, jednak nie powinien zastępować ani istniejących stosunków dwustronnych między dyrektorem generalnym OLAF-u a instytucjami, ani stosunków dwustronnych między Komitetem Nadzoru a instytucjami.</p>
2.	<p>Rola Komitetu Nadzoru (zob. pkt 1.2, 1.3, 2.2 opinii Komitetu Nadzoru)</p>	<p>2.1. <i>Obowiązki członków</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Komitet Nadzoru uważa, że jego zadaniem jest zapewnienie poszanowania niezależności OLAF-u poprzez monitorowanie działań operacyjnych OLAF-u, skuteczności jego pracy, zgodności z przepisami dotyczącymi dochodzeń i przestrzegania praw podstawowych, a przez to zapewnienie wsparcia dla dyrektora generalnego OLAF-u. — Komitet Nadzoru powinien wydawać opinie z inicjatywy własnej lub na wniosek dyrektora generalnego. — Komitet Nadzoru nie powinien ingerować w trwające dochodzenia. Jednakże w przypadku gdyby Komitet Nadzoru wykrył w aktach poważną nieprawidłowość proceduralną, przewodniczący Komitetu Nadzoru musi poinformować o tym dyrektora generalnego OLAF-u. <hr/> <p>2.2. <i>Czas trwania mandatu</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Komitet Nadzoru opowiada się za częściową odnawialnością mandatów swoich członków, tak aby zapewnić ciągłość pracy komitetu i chronić wiedzę fachową. <hr/> <p>2.3. <i>Zasoby (nowa kwestia)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Komitet Nadzoru jest zaniepokojony propozycją dostępu ograniczonego jedynie do danych statystycznych, co może pozbawić Komitet Nadzoru jego głównego zadania oraz narzędzia do działania. — Należy określić jasne zasady dotyczące przekazywania przez OLAF informacji Komitetowi Nadzoru oraz dostępu Komitetu Nadzoru do danych. — OLAF powinien przekazywać Komitetowi Nadzoru regularne sprawozdania (zob. pkt 1.2, 1.4., 1.5 opinii Komitetu Nadzoru). — Należy zapewnić odpowiedni personel w sekretariacie Komitetu Nadzoru.
3.	<p>Powoływanie i status dyrektora generalnego OLAF-u</p>	<p>3.1. <i>Procedura mianowania dyrektora generalnego OLAF-u (zob. pkt 1.7.1 opinii Komitetu Nadzoru)</i></p> <p>Dyrektor generalny musi mieć odpowiednie uprawnienia i kompetencje, aby zapewnić skuteczne prowadzenie dochodzeń oraz pełne przestrzeganie praw podstawowych; dlatego też z jednej strony dyrektor generalny powinien stać się pełnoprawnym członkiem personelu zarządzającego Komisji, a z drugiej strony powinien uzyskać szerszą autonomię, funkcjonalną niezależność i odpowiedzialność.</p> <ul style="list-style-type: none"> — Status (nowa kwestia): dyrektor generalny musi plasować się na tym samym poziomie hierarchii i mieć też ten sam tytuł, co jego odpowiednicy w innych dyrekcjach generalnych Komisji Europejskiej. — Czas trwania kadencji: Komitet Nadzoru opowiada się za nieodnawialnym mandatem.

	Główne kwestie zawarte w dokumencie analitycznym	Stanowisko Komitetu Nadzoru
		<ul style="list-style-type: none"> — Przyspieszenie procedury mianowania: należy utrzymać obecną procedurę mianowania. Należy utrzymać wiążący charakter opinii Komitetu Nadzoru na temat kandydatów, co jest gwarancją niezależności dyrektora generalnego. — Zapewnienie ciągłości: przepisy dotyczące delegacji uprawnień (zob. pkt 1.7.2 opinii Komitetu Nadzoru) <ul style="list-style-type: none"> — rozporządzenie powinno zawierać szczegółowe przepisy zapewniające ciągłość działania OLAF-u, w przypadku nieobecności lub niedostępności dyrektora generalnego, pod warunkiem zachowania niezależności operacyjnej OLAF-u oraz istnienia pewnego stopnia międzyinstytucjonalnego konsensusu w kontekście procedury zastąpienia dyrektora generalnego. <hr/> <p>3.2. Uprawnienia dyrektora generalnego</p> <ul style="list-style-type: none"> — Interwencja dyrektora generalnego przed ETS (zob. pkt 1.7.1 opinii Komitetu Nadzoru) <ul style="list-style-type: none"> — Należy utrzymać procedurę określoną w art. 12 ust. 3. — W przypadku gdy przed sądem UE zakwestionowane zostanie postępowanie OLAF-u, OLAF powinien mieć możliwość przedstawienia swoich argumentów przed ETS. — Interwencja dyrektora generalnego przed sądami krajowymi (zob. pkt 1.7.1 opinii Komitetu Nadzoru). — Interwencja OLAF-u, w charakterze uznanego eksperta dochodzeniowego, powinna być możliwa we wszystkich państwach członkowskich.
4.	<p>Gwarancje proceduralne dla osób objętych dochodzeniami</p> <p>(zob. pkt 1.3.1 opinii Komitetu Nadzoru)</p>	<ul style="list-style-type: none"> — W rozporządzeniu należy objaśnić przepisy regulujące dochodzenia OLAF-u w odniesieniu do praw i obowiązków osób objętych dochodzeniem, praw i obowiązków OLAF-u, instytucji i państw członkowskich. — Komitet Nadzoru przedstawi dalsze propozycje w opinii na ten temat, która ma być wkrótce wydana.
5.	<p>Kontrole legalności</p> <p>(zob. pkt 1.3.2 opinii Komitetu Nadzoru)</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Decyzja o wszczęciu dochodzenia oraz kontrola przestrzegania praw podstawowych osób objętych dochodzeniem należą przede wszystkim do zadań dyrektora generalnego OLAF-u i zespołu zarządzającego. — Komitet Nadzoru ma poważne obawy dotyczące ustanowienia stanowiska doradcy ds. weryfikacji (zob. argumenty zawarte w pkt 1.3.2). — Dyrektor generalny może wprowadzić odpowiednie środki kontroli wewnętrznej i mechanizmy monitorowania, na przykład ustanowić stanowisko „urzędnika ds. rozpatrywania skarg” lub „komisję weryfikacyjną”, których uprawnienia i obowiązki nie powinny nakładać się z uprawnieniami i obowiązkami Komitetu Nadzoru. Wszystkie skargi należy zgłaszać Komitetowi Nadzoru. — W celu zapewnienia niezależnej kontroli Komitet Nadzoru mógłby: <ul style="list-style-type: none"> (i) sporządzać coroczną analizę zgodności OLAF-u z przepisami w zakresie przestrzegania praw podstawowych w ramach prowadzonych dochodzeń; (ii) przeprowadzać, w razie konieczności i w wyjątkowych okolicznościach, na wniosek dyrektora generalnego, specjalne kontrole dotyczące ewentualnych niedociągnięć zauważonych w trakcie dochodzenia.
6.	<p>Wzmocniona współpraca z instytucjami i organami UE oraz wyższa skuteczność dochodzeń</p> <p>(zob. pkt 1.1, 1.2 i 1.4 opinii Komitetu Nadzoru)</p>	<p>Wzmocnienie uprawnień dochodzeniowych OLAF-u (nowa kwestia) (zob. pkt 1.1 opinii Komitetu Nadzoru)</p> <ul style="list-style-type: none"> — Należy wzmocnić przepisy dotyczące dochodzeń zewnętrznych i wewnętrznych. — Potrzebna jest jasna definicja uprawnień OLAF-u na wszystkich etapach dochodzeń (umieszczenie wyraźnego odniesienia do analizy wywiadowczej, objaśnienie dochodzeń wewnętrznych i zewnętrznych w odniesieniu do ich wszczynania...). — Można wykorzystać nowe możliwości wynikające z traktatu lizbońskiego (art. 325 TFUE) do wprowadzenia przepisów, które umożliwiłyby wzmocnienie i usprawnienie współpracy między OLAF-em a krajowymi organami sądowicznymi.

	Główne kwestie zawarte w dokumencie analitycznym	Stanowisko Komitetu Nadzoru
		<p>— Do wszystkich instytucji, organów, biur, urzędów i agencji należy stosować jednolite procedury w odniesieniu do dochodzeń wewnętrznych.</p> <hr/> <p><i>Informacje przekazywane zainteresowanym instytucjom i organom (zob. pkt 1.4 opinii Komitetu Nadzoru)</i></p> <p>— Komitet Nadzoru z zadowoleniem przyjmuje koncepcję monitorowania wymiany informacji między OLAF-em a instytucjami na podstawie regularnych sprawozdań OLAF-u, z pełnym poszanowaniem poufności dochodzeń.</p> <p>— OLAF powinien regularnie przekazywać Komitetowi Nadzoru sprawozdania dotyczące spraw, w przypadku których instytucja, organ, biuro, urząd lub agencja nie podjęły działań w związku z zaleceniami OLAF-u.</p> <hr/> <p><i>Dostęp OLAF-u do informacji posiadanych przez instytucje i organy UE (zob. pkt 1.4 opinii Komitetu Nadzoru)</i></p> <p>— Należy podjąć odpowiednie środki umożliwiające OLAF-owi dostęp do informacji posiadanych przez instytucje, organy, biura, urzędy i agencje UE.</p> <p>— OLAF powinien informować Komitet Nadzoru o wszystkich przypadkach wystąpienia opóźnień w sprawozdawczości lub niezgłaszania spraw dotyczących nadużyć finansowych, a także o przypadkach, gdy instytucje odmówiły OLAF-owi dostępu do informacji.</p> <hr/> <p><i>Czas trwania dochodzeń (zob. pkt 1.2 opinii Komitetu Nadzoru)</i></p> <p>— Regularne monitorowanie czasu trwania dochodzeń powinno być prowadzone przez dyrektora generalnego OLAF-u i zespół zarządzający.</p> <p>— Komitet Nadzoru powinien regularnie monitorować ten aspekt działalności OLAF-u i wspierać kontrolę w zakresie przestrzegania terminów sprawowaną przez dyrektora generalnego.</p> <p>— Ogólnie rzecz biorąc, Komitet Nadzoru zgadza się z propozycjami przedstawionymi w dokumencie analitycznym.</p> <p>— Komitetowi Nadzoru należy regularnie przekazywać informacje na różnych etapach procedury (zob. pkt 1.2).</p> <p>— Komitet Nadzoru z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie terminów w odniesieniu do okresu oceny, które również powinny być objęte monitorowaniem prowadzonym przez Komitet Nadzoru.</p>
7.	<p>Wzmocniona współpraca z właściwymi organami państw członkowskich (zob. pkt 1.1, 1.4 i 1.5 opinii Komitetu Nadzoru)</p>	<p><i>Działania następcze dotyczące spraw OLAF-u (zob. pkt 1.4 i 1.5 opinii Komitetu Nadzoru)</i></p> <hr/> <p><i>Sprawy niemające żadnych skutków finansowych lub których skutki finansowe są nieznaczne</i></p> <p>Komitet Nadzoru zgadza się z propozycjami zawartymi w dokumencie analitycznym (kodyfikacja zasady polityki <i>de minimis</i>, przekazywanie „mniej znaczących” spraw do Biura Dochodzeń i Postępowań Dyscyplinarnych Komisji lub innych podobnych organów) (zob. pkt 1.1 opinii Komitetu Nadzoru).</p> <hr/> <p><i>Potrzeba zacieśnionej współpracy (nowa kwestia)</i></p> <p>— Należy wzmocnić obowiązek pomocy i wsparcia w zakresie działalności OLAF-u (zob. pkt 1.5 opinii Komitetu Nadzoru).</p> <p>— OLAF powinien systematycznie informować Komitet Nadzoru o sprawach, w przypadku których brakuje współpracy ze strony organów państw członkowskich.</p> <p>— Rozporządzenie powinno przewidywać, aby państwa członkowskie utworzyły właściwe punkty kontaktowe w ramach administracji krajowej na potrzeby kontaktu z OLAF-em i podały informacje o tych punktach.</p>
8.	<p>Umowy z Europolem, Eurojustem, organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi (zob. pkt 1.6 opinii Komitetu Nadzoru)</p>	<p>— OLAF powinien dysponować środkami prawnymi do zawierania, pod egidą Komisji Europejskiej, umów o współpracy w celu przyspieszenia dochodzeń i poprawy skuteczności zwalczania nadużyć finansowych.</p> <p>— We wszystkich umowach dotyczących finansowania należy uwzględnić klauzule przewidujące kontrole prowadzone przez Komisję (lub instytucję, organ, biuro, urząd lub agencję) i OLAF.</p>

ZAŁĄCZNIK 5

OPINIA NR 4/2010

Planowanie dochodzeń

Bruksela, 12 października 2010 r.

1. Streszczenie

- 1.1. W celu przeprowadzania skutecznych dochodzeń, w których osiąga się założone cele, wykorzystując w sposób racjonalny dostępne zasoby, konieczne jest stworzenie planów dochodzenia na samym jego początku oraz ich weryfikacja w toku dochodzenia ze względu na zmiany wynikające z rozwoju postępowania dochodzeniowego.
- 1.2. Komitet Nadzoru, wykonujący swoje obowiązki na mocy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 w celu monitorowania funkcji dochodzeniowych OLAF-u, przeprowadził badanie 40 losowo wybranych spraw z Dyrekcji A i B w celu ustalenia, czy i w jakim zakresie planowanie dochodzenia pomaga przy przeprowadzaniu działań dochodzeniowych przez OLAF. Jak odnotowano w sprawozdaniu z działalności Komitetu Nadzoru w latach 2008/2009, analiza planowania dochodzeń oraz strategiczne kierowanie nimi są istotną częścią pracy Komitetu Nadzoru w ramach monitorowania dochodzeń w celu oceny, czy OLAF działa w sposób efektywny, maksymalnie wykorzystując swoje ograniczone zasoby.

2. Informacje podstawowe

- 2.1. Plan dochodzenia spełnia trzy podstawowe zadania: po pierwsze, skupienie uwagi dyrektora, kierownika działu oraz służb dochodzeniowych na celach dochodzenia; po drugie, ustalenie harmonogramu dochodzenia oraz przydzielenie odpowiednich zasobów; po trzecie, zapewnienie ram, według których kierownictwo może oszacować stopień zaawansowania dochodzenia, zidentyfikować nadmierne lub niepożądane opóźnienia w dochodzeniu wymagające interwencji, stwierdzić, czy kierunek dochodzenia zmienił się w stosunku do założeń początkowych lub też podjąć decyzję o ewentualnym wstrzymaniu dochodzenia.
- 2.2. Tam gdzie brak jest właściwego planu dochodzenia, na każdym jego etapie istnieje ciągle niebezpieczeństwo, że służby dochodzeniowe mogą rozminąć się z celami ustalonymi na początku dochodzenia, co może prowadzić do braku rozliczalności i tym samym podważać niezależność samego postępowania dochodzeniowego.
- 2.3. Nie istnieje idealny wzorzec planu dochodzenia, a każde postępowanie dochodzeniowe różni się od poprzedniego. Bardzo korzystne jednakże byłoby wdrożenie metodologii zarządzania projektami oraz ustalenie procedur dla każdego wszczętego dochodzenia, stanowiących dla kierownika działu skuteczny i praktyczny system utrzymywania kontroli nad każdym dochodzeniem, wraz z możliwością oceny jego postępu oraz będących źródłem informacji na temat zakładanego planu pracy dla każdego pracownika dochodzeniowego w jego/jej dziale, umożliwiając przydział zasobów działu odpowiednio do zapotrzebowania. Celem skutecznego planowania jest zmniejszenie, a nie zwiększenie obciążenia administracyjnego dla służb dochodzeniowych oraz kierowników działów.
- 2.4. Komitet Nadzoru zwraca również uwagę na konieczność znalezienia odpowiedniej równowagi pomiędzy możliwością zbyt restrykcyjnej kontroli nad działaniami pracowników dochodzeniowych, którzy są przecież doświadczonymi profesjonalistami, oraz brakiem kierowania i zarządzania dochodzeniami. Służby dochodzeniowe powinny być zmotywowane i zachęcane do wykorzystania swojej wiedzy specjalistycznej i doświadczenia w celu efektywnego przeprowadzania działań dochodzeniowych; jednocześnie równie ważne jest skuteczne zarządzanie dochodzeniami przez kierownika działu.
- 2.5. OLAF prowadzi różnorodne postępowania dochodzeniowe, począwszy od prostych i nieskomplikowanych dochodzeń wewnętrznych, dotyczących jednego lub dwóch potencjalnych „sprawców” podejrzanych o nadużycia lub nieprawidłowości finansowe, np. w związku z wnioskami o zwrot kosztów medycznych lub innych świadczeń, skończywszy na niezwykle złożonych dochodzeniach zewnętrznych obejmujących postępowanie dochodzeniowe w szeregu jurysdykcji. Z drugiej strony, zwiększa się liczba skomplikowanych spraw dotyczących monitorowania, koordynacji oraz spraw dotyczących pomocy, które nie zakładają ścisłych działań dochodzeniowych ze strony OLAF-u, lecz wymagają często długoterminowego zaangażowania w działania, nad którymi OLAF ma nikłą kontrolę. Każde dochodzenie stawia różne wymagania pod kątem potrzebnych zasobów, czasu poświęconego na dochodzenie oraz zakładanej, potencjalnie ściąganej kwoty.
- 2.6. Dochodzenia prowadzone przez Dyrekcje A i B różnią się zakresem tematycznym; mianowicie wszystkie wewnętrzne dochodzenia prowadzone są w ramach Dyrekcji A (Dział A.1 i A.2), a sprawy celne oraz sprawy dotyczące koordynacji prowadzone są w przeważającej mierze przez Dyrekcję B.

- 2.7. Zadaniem Komitetu Nadzoru jest zagwarantowanie optymalnego wykorzystywania przez OLAF swoich ograniczonych zasobów, tak aby wszystkie wszczęte dochodzenia były prowadzone przez OLAF skutecznie, sprawnie oraz w jak najbardziej oszczędny sposób. Zaniepokojenie budzi ogólnie fakt, wyrażony również przez osoby spoza Komitetu Nadzoru, że niektóre dochodzenia trwają zbyt długo (Komitet Nadzoru odnotował uprzednio⁽¹⁾, że na grudzień 2008 r. ponad 78 % dochodzeń trwało dłużej niż 9 miesięcy, licząc od momentu ich wszczęcia) oraz że zwrot, szczególnie w zakresie odzyskanych środków, nie był adekwatny do poniesionych nakładów lub też nie wykazał odpowiedniej efektywności w stosunku do prowadzonych dochodzeń. Komitet Nadzoru uważa, że skuteczne planowanie dochodzeń ułatwiłoby skoncentrowanie się na celach dochodzenia, pozwoliłoby na skrócenie czasu trwania postępowania oraz uniknięcie powtarzających się wizyt kontrolnych. Niniejsza analiza została przeprowadzona w celu zbadania, czy OLAF tworzy plany postępowania dochodzeniowych, czy proces ten przeprowadzany jest w sposób jednolity w dyrekcjach i działach dochodzeniowych oraz czy rozpowszechniane są dobre praktyki.
- 2.8. Korzyści wynikające z dobrego planowania umożliwiają służbom dochodzeniowym ustalenie zakresu przewidywanych postępowań, zamierzonych celów oraz przewidywanego czasu trwania postępowania. Jednocześnie, aby kierownictwo dysponowało na bieżąco informacjami o postępach w pracach dochodzeniowych oraz aby mogło przydzielać podległe mu służby dochodzeniowe do poszczególnych zadań w sposób optymalny, niezbędna jest wiedza na temat zadań, w które zaangażowany jest każdy pracownik, oraz prognozowanego czasu ich zakończenia, tak aby można go było przydzielić do następnego zadania. Dobry i właściwy proces zarządzania w ramach OLAF-u zapewni kierownictwu odpowiedni nadzór nad sprawami dochodzeniowymi, a pracownikom dochodzeniowym umożliwi orientację, co do właściwego kursu dochodzenia.
- 2.9. Cele dochodzenia muszą także nawiązywać do prawdopodobnego wyniku każdej sprawy. Na przykład cele w przypadku spraw, które zostaną najprawdopodobniej przekazane do krajowych organów sądowych, muszą uwzględnić porady prawne ze strony ekspertów krajowych z Dyrekcji C. Cele odnośnie do spraw, w których przewiduje się odzyskanie środków, powinny odzwierciedlać prawdopodobną wysokość kwoty do odzyskania oraz wszystkie etapy niezbędne do przeprowadzenia tego postępowania. Ułatwi to pracownikom działów C 2 i C 3 kontynuację danej sprawy.
- 2.10. W sprawozdaniu specjalnym nr 1/2005 Trybunał Obrachunkowy stwierdził:

„77. W zakresie prac wstępnych (oceny) analizy wciąż pozostają szczątkowe. Jednostki pomocnicze (sekcje: prawna, zajmująca się monitorowaniem następstw dochodzeń, analityczna) brały niewielki udział w określaniu celów i przygotowaniu strategii dla każdego dochodzenia. Zarząd nie należał wystarczająco mocno na konieczność jasnego sformułowania celów i oczekiwanych rezultatów dochodzeń (zob.: pkt 20 i 22).

Należy bardziej przekonująco umotywić niektóre działania dochodzeniowe, w każdym przypadku jasno określić cele, które powinni osiągnąć śledczy, oraz położyć większy nacisk na to, aby plany pracy opierały się na proponowanych decyzjach. W odniesieniu do zarządu należałoby rozważyć bardziej ograniczone zespoły, które gromadziłyby pracowników zajmujących się podobnymi sprawami (3). Podejście takie zmniejszyłoby obciążenie związane z badaniem akt oraz zachęciłoby do głębszej analizy projektów decyzji. Pozwoliłoby ono także na zapoczątkowanie monitorowania następstw dochodzeń wszystkich spraw będących w toku postępowania oraz wprowadzenie systemu zarządzania priorytetami. W razie potrzeby wszystkie zespoły zarządu mogłyby się spotykać, aby rozważyć główne kwestie będące przedmiotem zainteresowania wszystkich.

78. Nadzór nad dochodzeniami ze strony Urzędu okazał się na ogół niewystarczający (zob.: pkt 28, 35 i 36). Czas trwania dochodzeń nie był właściwie nadzorowany (zob.: pkt 24).

Kierownicy sekcji muszą zapewnić przestrzeganie priorytetów oraz muszą być świadomi i kontrolować rzeczywiste obciążenie pracą śledczych. W trakcie dochodzenia poszukiwanie dowodów musi poprzedzać przetworzenie dostępnych już informacji. W tej sytuacji Urząd musi lepiej wykorzystywać środki, którymi dysponuje (przesłuchania świadków, wizje lokalne i zbieranie dowodów, analizy operacyjne itp.).”

- 2.11. Komitet Nadzoru pisał o potrzebie planowania dochodzeń w swojej opinii nr 2/2009 w sprawie sprawozdań dotyczących „dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy”:

„II – Brak metodyki dochodzeniowej i dyscypliny oraz potrzeba ulepszeń w zakresie wewnętrznych poziomów zarządzania i kontroli dochodzeń.

Kluczem do skutecznych i trafnych dochodzeń jest ich dobre planowanie.

⁽¹⁾ Opinia nr 2/2009.

Na samym początku każdego – bez wyjątku – dochodzenia zespół dochodzeniowy powinien opracować szczegółowy plan dochodzenia, na tyle gruntownie, aby możliwe było przewidzenie przybliżonej daty podjęcia ostatecznej decyzji. Podanie odpowiedzi w części »przewidywany termin ukończenia« jest nie tylko obowiązkiem prawnym OLAF-u wobec Komitetu Nadzoru, ale również niezbędnym narzędziem pozwalającym zarządzać dochodzeniami i unikać negatywnych konsekwencji ich nadmiernie długiego czasu trwania.

Taki plan powinien obejmować każdy planowany etap dochodzenia i być powiązany ze wstępnym harmonogramem realizacji każdego etapu. Plan ten powinien być sporządzony pisemnie i systematycznie załączany do akt sprawy, co ułatwi jej przegląd i konsultacje w przypadku, gdy pracownicy dochodzeniowi spotykają się z żądaniem o przesunięcie terminu lub wystąpią innego rodzaju opóźnienia.

Kierownictwo powinno na poziomie działu regularnie sprawdzać plany dochodzeń, aby śledzić sprawy, a w razie konieczności kierować kierunkiem ich rozwoju.”

Podobnie w zaleceniach sformułowanych w ostatnim sprawozdaniu z działalności Komitetu Nadzoru 2008–2009:

„Wniosek nr IV KN odnotował niedostateczny poziom nadzoru nad bieżącym zarządzaniem dochodzeniami i kontroli tego procesu, którym to problemem OLAF powinien się zająć. Dla każdego wszczętego dochodzenia należy sporządzić szczegółowy plan dochodzenia, obejmujący harmonogram lub nieprzekraczalne terminy, uzgodnione i określone dla wszystkich etapów postępowania dochodzeniowego, w tym dla ocen i działań następczych, oraz system oceny wyników oparty o główne wskaźniki wykonania”.

3. Obecna praktyka OLAF-u

- 3.1. W podręczniku operacyjnym OLAF-u zaleca się, aby pracownik dochodzeniowy przygotował wstępny plan pracy na etapie oceny sprawy dochodzeniowej.

„3.2.2.2 (7) Propozycje wstępnego planu prac

W tej części należy określić zakres oraz główne etapy dochodzenia w zakresie przewidywalnym na obecnym etapie postępowania. Plan powinien zawierać następujące pozycje, informujące zarząd o głównych aspektach dochodzenia:

- dane, informacje oraz dokumenty do zabezpieczenia,
- inne niezbędne informacje do pozyskania oraz ich źródła,
- zamierzone działania dochodzeniowe,
- wykaz kosztów oraz korzyści wynikających z planowanego działania.

Urzędnik prowadzący powinien, wraz ze specjalistą ds. wywiadu, zaplanować i zidentyfikować zakres analiz wywiadowczych, technicznych oraz analiz z dziedziny informatyki śledczej, przewidzianych na etapie działań dochodzeniowych danego postępowania...

3.2.2.2 (9) Przegląd wstępnego planu prac

Każdy przegląd planu pracy powinien zostać udokumentowany...

3.3.6.4 Przekazywanie informacji Komitetowi Nadzoru OLAF-u...

(2) Informacje przekazywane obowiązkowo Komitetu Nadzoru

(a) Sprawozdania dotyczące dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy

Artykuł 11 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 stanowi, że jeżeli dochodzenie trwa dłużej niż dziewięć miesięcy, dyrektor generalny informuje Komitet Nadzoru o powodach, dla których zakończenie dochodzenia nie było możliwe, oraz o przewidywanym terminie jego zakończenia. Sprawozdanie to stanowi również narzędzie nadzoru i w razie konieczności odwołuje się do zaktualizowanego planu pracy (podkreślenie własne), zawierającego każdy planowany element postępowania dochodzeniowego i w miarę możliwości harmonogram realizacji każdego etapu. Prace dochodzeniowe przeprowadzane na zewnątrz powinny być wyraźnie ujęte w sprawozdaniu...”

- 3.2. W podręczniku nie ma dalszych odniesień do planu pracy, ani też do pełnego planu postępowania dochodzeniowego do wykorzystania od momentu wszczęcia dochodzenia. Wstępny plan pracy, opracowany na etapie oceny sprawy, stanowi potwierdzenie dla zarządu, że pracownik dochodzeniowy prowadzący ocenę sprawy przeanalizował sposób przeprowadzenia postępowania dochodzeniowego. Z zasady powinien on zawierać najbardziej podstawowe zadania wynikające z analizy stanu faktycznego, dokonanej w ramach oceny sprawy.
- 3.3. Na podstawie analizy akt spraw (pkt 1.2 powyżej) Komitet Nadzoru stwierdza, że we wstępnych planach pracy niezmiennie pomijana jest część, a w niektórych przypadkach nawet całość elementów przewidzianych w pkt 3.2.2.2 (7) podręcznika.
- 3.4. Komitet Nadzoru oczekuje, że w momencie wszczęcia postępowania pracownik odpowiedzialny za dochodzenie, w konsultacji z kierownikiem działu, przygotowuje pełny plan postępowania dochodzeniowego zawierający wszystkie elementy, o których mowa w pkt 2.4 powyżej oraz 6.8 i 6.9 poniżej.
- 3.5. W trakcie prac nad niniejszą opinią przeprowadzono konsultacje z dyrektorami z Dyrekcji A i B oraz kierownikami działów (A1, A2 i A4 oraz B2 i B3) Dyrekcji A i B odnośnie do ich doświadczenia w przygotowywaniu wstępnych planów pracy oraz planów dochodzenia. Wydaje się, że w ramach działów dochodzeniowych oraz tym bardziej w obu dyrekcjach brakuje jednolitej praktyki lub pisemnych wskazówek (poza odniesieniem do podręcznika powyżej).
- 3.6. Istniejące dobre praktyki dotyczące np. przejrzystych tabeli zarządzania czasem pracy prowadzonych przez niektórych kierowników działów (w większości w Dyrekcji B) lub dotyczące regularnego przygotowywania i analizy kwartalnych sprawozdań z prowadzonych dochodzeń, również w Dyrekcji B, nie były systematycznie stosowane w Dyrekcji A.
- 3.7. Nie podjęto w sumie żadnych lub tylko niedostateczne próby wymiany informacji o dobrych praktykach i ich rozpowszechniania pomiędzy obydwojma dyrekcjami oraz zagwarantowania ich wdrożenia.
- 3.8. System zarządzania czasem wydaje się mało lub w ogóle nieużywany; niechęć do jego używania wynika z przeświadczenia, że dane pochodzące z systemu zarządzania czasem są danymi historycznymi (tzn. system rejestruje wydarzenia przeszłe) i nie są uważane za przydatne na potrzeby zarządzania dochodzeniami.
- 3.9. Istnieje wiele międzynarodowych przykładów dobrych praktyk w przygotowywaniu i wdrażaniu planów dochodzenia (np. ONZ, Urząd ds. Poważnych Nadużyć Finansowych, Policja miasta Londynu – wydział do walki z przestępczością gospodarczą i inne), które przeanalizowaliśmy.

4. **Opinie kierowników działów**

- 4.1. Po konsultacji z kierownikami działów w Dyrekcji A i B zauważono, że kierownicy działów (szczególnie działów B2 i B3) w Dyrekcji B utrzymują ścisłą kontrolę nad działaniami i zadaniami przydzielonymi ich pracownikom dochodzeniowym i byli w stanie natychmiast zidentyfikować pracowników, których można było przydzielić do następnych zadań, oraz tych, którzy w przewidywalnym czasie byli całkowicie zaangażowani w postępowanie dochodzeniowe. Potwierdzają to kwortalne sprawozdania z prowadzonych dochodzeń, które każdy pracownik dochodzeniowy jest zobowiązany wypełniać i omawiać z odpowiednim kierownikiem działu w Dyrekcji B. Sprawozdania te zawierają krótkie streszczenie „stanu aktualnego” danego dochodzenia, działań podjętych w poprzednim kwartale oraz przewidywanych na kwartał następny, jak również zaktualizowaną, szacunkową datę zamknięcia dochodzenia.
- 4.2. Natomiast w Dyrekcji A Komitet Nadzoru nie doszukał się w archiwalnych aktach dochodzeń wielu pisemnych dowodów planowania postępowań dochodzeniowych w przeszłości.
- 4.3. Dyrektor Dyrekcji A przedstawił niedawno (w czerwcu 2010 r.) swoim pracownikom dokument pt. „Działanie 13”, będący odpowiedzią na potrzebę „znacznego ulepszenia procesu planowania dochodzeń i sporządzania ich harmonogramu” w sprawach prowadzonych przez Dyrekcję A. Dokument „Działanie 13” zawiera wymóg, że wszystkie sprawozdania oceniające, w których zaleca się wszczęcie wewnętrznego lub zewnętrznego dochodzenia, „powinny zawierać szczegółowy, jednolity i całościowy plan pracy... z opisem każdego konkretnego działania i wyjaśnieniem przewidywanych rezultatów”. Stwierdza się w nim ponadto, że „od momentu wszczęcia dochodzenia wymagane jest, aby w planie pracy przyjętym przez zarząd każde działanie dochodzeniowe rozpisane zostało na konkretny harmonogram czasowy”, który zostanie podpisany przez pracownika odpowiedzialnego za dochodzenie, kierownika działu oraz przedstawicieli innych działów uczestniczących w danym dochodzeniu.

- 4.4. W dokumencie „Działanie 13” zwrócono także uwagę na konieczność przeprowadzenia analizy kosztów i korzyści w przypadku planowanych, zagranicznych wizyt kontrolnych, proponując „ich ograniczenie do wizyt ściśle związanych z wymogami dochodzenia” oraz „unikanie powtarzających się wizyt kontrolnych z wyjątkiem pojawienia się faktycznie nowych elementów, ze względu na które OLAF musi ponowić tę samą wizytę”.

5. Analiza akt dochodzeń

- 5.1. Z Dyrekcji A i B wybrano losowo 40 spraw dla celów analizy, z której wynika niezbitcie, że z wyjątkiem jednego przypadku (zob. pkt 5.7 poniżej) w żadnej z dyrekcji nie przygotowywano formalnych planów dochodzenia. Wszystkie lub prawie wszystkie analizowane akta spraw (zob. załącznik) zawierały propozycje wstępnego planu prac, wg wytycznych z punktu 3.2.2.2 (7) i (9) podręcznika operacyjnego (zob. pkt 3.1 powyżej). Pomimo to nie podjęto jednak większego lub w niektórych przypadkach, jakiegokolwiek wysiłku rozbudowania planu o informacje sugerowane w podręczniku operacyjnym. Szereg akt dochodzeń (zob. załącznik) zawiera tylko następujące, krótkie i ogólne „sugestie”:

— „wszcząć dochodzenie wewnętrzne,

— przesłuchać (podejrzanego) jako zainteresowaną stronę; następnie dokonać oceny, czy i jakie dalsze działania dochodzeniowe są uzasadnione” (sprawa nr 5 w załączniku).

- 5.2. Większość propozycji zawartych we wstępnym planie pracy ogranicza się do stwierdzeń: „przesłuchać X, przesłuchać Y”, bez żadnych wskazówek co do założeń dotyczących rezultatów dowodowych oraz celów przesłuchania świadków. W niektórych przypadkach (zob. akta sprawy nr 11, 23, 24, 25 i 26 w załączniku) pracownik oceniający użył słów „celem ustalenia...”, stanowią one jednak raczej wyjątek niż regułę.
- 5.3. Rzadko przedstawiano też terminy przewidywanego zakończenia działań dochodzeniowych lub ich harmonogramy; a tam gdzie je przedstawiono, wydawały się uznaniowe i nierealistyczne. W jednym przypadku (zob. akta sprawy nr 9 w załączniku) oszacowano przykładowo zapotrzebowanie na „dwóch pracowników dochodzeniowych/10 osobodni” bez podania żadnego uzasadnienia; zakończenie dochodzenia zabrało w tym przypadku 10 miesięcy. Praktyka podawania szacunkowego czasu pracy we wstępnej ocenie sprawy została obecnie w przeważającym stopniu zaniechana.
- 5.4. Zauważalny jest również brak dowodów na sposób przetwarzania wstępnych planów pracy. W aktach nie odnotowano żadnych uwag ze strony kierownictwa lub zarządu. Fakt ten oznacza, że wstępny plan pracy nie wypełnia swego celu, jakim jest wspomaganie procesu decyzyjnego kierownictwa. Należy wspomnieć tutaj, że propozycje dotyczące wstępnych planów pracy przedstawione w podręczniku operacyjnym, wymienionym powyżej, mają za zadanie wspomaganie prac zarządu w momencie oceny sprawy, celem podjęcia decyzji o wszczęciu dochodzenia lub odrzuceniu sprawy przez OLAF, nie mają natomiast na celu kierowania całym procesem postępowania dochodzeniowego.
- 5.5. Na podstawie analizy akt stwierdza się, że po podjęciu przez zarząd decyzji o wszczęciu dochodzenia nie podejmowano żadnych dalszych wysiłków w celu planowania przebiegu postępowania dochodzeniowego.
- 5.6. W przypadku spraw dotyczących monitorowania, wsparcia lub koordynacji, takich jak szereg spraw z Dyrekcji B i niektóre z Dyrekcji A, nie ma wątpliwości, że kryteria ustanowione w pkt 3.2.2.2 (7) i (9) podręcznika operacyjnego, dotyczące wypełniania formularza oceny informacji wstępnych nie są adekwatne, nieprzestrzeganie więc tych kryteriów w powyższych przypadkach nie podlega naszej krytyce.
- 5.7. Na podstawie analizy akt Komitet Nadzoru stwierdza, że ani w Dyrekcji A, ani w Dyrekcji B nie odnalazł żadnych formalnych planów dochodzenia w przypadku wszczętych postępowań dochodzeniowych. Jednakże w Dyrekcji B sporządza się kwartalne sprawozdania aktualizacyjne dotyczące dochodzeń, dokumentujące postęp prac nad każdym dochodzeniem na potrzeby kierownika działu.
- 5.8. Sprawa nr 41 (w załączniku) stanowi jedyny wyjątek, gdzie wzorcowy plan postępowania dochodzeniowego został dołączony do akt sprawy. Sprawa ta może posłużyć jako wzorzec dla innych akt spraw: zawiera szczegółowy spis postawionych zarzutów, cele dochodzenia, realistyczne ramy czasowe dochodzenia oraz konstruktywny, wstępny plan pracy wyszczególniający działania dochodzeniowe do przeprowadzenia. Plan pracy był odpowiednio aktualizowany wraz z postępem dochodzenia, z adnotacjami dotyczącymi zakończonych zadań, działań w toku i nowymi zadaniami do wykonania. Mimo że dokument ten nosi tytuł „Plan pracy”, jest to *de facto* pełny plan postępowania dochodzeniowego, odpowiadający dokładnie oczekiwaniom Komitetu Nadzoru w przypadku każdej sprawy.

- 5.9. Pomimo, że z wyjątkiem przypadku odnotowanego w pkt 5.7 powyżej, Komitet Nadzoru nie był w stanie odnaleźć żadnych innych udokumentowanych planów dochodzeniowych, nie oznacza to, że pozostałe dochodzenia nie zostały przeprowadzone precyzyjnie i skrupulatnie: w wielu przypadkach wyraźnie widać, że dochodzenia były przeprowadzone sprawnie i przyniosły rezultaty. Komitet Nadzoru sugeruje jednak, że aktywne planowania na początku każdego postępowania dochodzeniowego oraz aktualizacja planów pracy w miarę postępu dochodzenia wspomogłyby zarządzanie terminowością oraz ukierunkowaniem postępowań dochodzeniowych.
- 5.10. Komitet Nadzoru zauważa, że jeśli protokół określony w dokumencie „Działanie 13” adresowanym do działów Dyrekcji A, o którym mowa w pkt 4.3 i 4.4 powyżej, zostanie przyjęty i wdrożony przez OLAF, rozwiąże on większość problemów zawartych w niniejszej opinii. Jeśli, zgodnie z prognozami Komitetu Nadzoru, przepis ten okaże się przydatny w praktyce, oczekuje się, że zostanie on włączony do podręcznika operacyjnego jako procedura obowiązkowa. Odpowiedzialność za to spoczywa na Dyrektorzce Generalnym.

6. Zalecenia

- 6.1. Komitet Nadzoru zaleca wdrożenie jednolitego, jeśli nie identycznego, podejścia do planowania strategicznego dochodzeń w dyrekcjach operacyjnych.
- 6.2. Komitet Nadzoru zaleca OLAF-owi analizę rodzaju informacji niezbędnych dla przygotowania wstępnej oceny danej sprawy, umożliwiającej zarządowi podjęcie uzasadnionej decyzji o wszczęciu dochodzenia lub odrzuceniu sprawy. Formularz powinien odzwierciedlać powyższy proces. W chwili obecnej wypełnienie formularza pozostawione jest w gestii pracownika oceniającego oraz kierownika działu. Formularz spełnia tylko w niewielkim stopniu kryteria zawarte w podręczniku lub też nie spełnia ich wcale, szczególnie ponieważ w rzeczywistości nie jest wykorzystywany przez zarząd.
- 6.3. Komitet Nadzoru zaleca, aby zarząd w sposób bardziej szczegółowy i dokładny dokonywał analizy wstępnego planu pracy oraz przekazywał konstruktywne sugestie, przydatne ewentualnie na późniejszym etapie dochodzenia.
- 6.4. Zasadniczo OLAF powinien rozważyć przyjęcie dwustopniowego podejścia do planowania dochodzeń – fazę oceny wstępnej i fazę przygotowania dużo bardziej szczegółowego planu w momencie wszczęcia dochodzenia.
- 6.5. Komitet Nadzoru zaleca przygotowanie przez OLAF wzorca planu dochodzenia. Mimo że każde dochodzenie jest inne, istnieje wystarczająca ilość elementów wspólnych, które powinny zostać ujęte w każdym planie dochodzenia. Będzie on inny na etapie oceny oraz od momentu, gdy wszczęte zostanie dochodzenie. Następujące elementy mogą zostać ujęte na etapie oceny sprawy:
- (i) Cele i zakres dochodzenia:
 - Jakie podejrzenie popełnienia nadużycia finansowego/nieprawidłowości jest przedmiotem dochodzenia?
 - Czy przewiduje się postępowanie karne, dyscyplinarne, czy też administracyjne?
 - Jakie dowody będzie trzeba zgromadzić w celu potwierdzenia lub odrzucenia informacji?
 - Gdzie najprawdopodobniej znajdują się dowody?
 - (ii) Kwota, której dotyczy dochodzenie i której odzyskanie się przewiduje, oraz dokumentacja dowodowa (i ewentualnie jej ograniczenia) potrzebna, na poparcie podejmowanych działań?
 - (iii) Jaka liczba pracowników dochodzeniowych, wywiadowczych oraz doradców prawnych zostanie prawdopodobnie przydzielona do dochodzenia?
 - (iv) Prawdopodobne ramy czasowe dochodzenia, z uwzględnieniem faktu, że jeśli dochodzenie wymaga przekazania go krajowym organom sądowym, podlegać może ono terminom narzuconym przez przepisy krajowe, które mogą spowodować przedawnienie procesu ścigania.

- 6.6. Komitet Nadzoru zaleca przegląd planu dochodzenia po podjęciu przez zarząd decyzji o wszczęciu postępowania. Plan dochodzenia może zawierać dużo bardziej szczegółowe i rygorystyczne zestawienie zadań oraz harmonogram każdego etapu dochodzenia, wraz z prawdopodobnymi kosztami i sugerowanymi działaniami na każdym etapie dochodzenia.
- 6.7. Jeśli konieczna będzie wizyta kontrolna, musi być ona dokładnie rozważona w fazie planowania, aby zapewnić jak najbardziej racjonalne wykorzystanie funduszy wspólnotowych. Ponadto, przygotowując plany dochodzenia, należy uwzględnić sprawy priorytetowe oraz dostępne zasoby.
- 6.8. Należy podkreślić, że plan dochodzenia jest dokumentem dynamicznym, który wymaga regularnych aktualizacji wynikających z rozwoju samego dochodzenia. Pracownik dochodzeniowy, jak również kierownik działu oraz dyrektor będą mogli łatwo stwierdzić na podstawie planu, czy dochodzenie przebiega sprawnie, czy też napotyka trudności. Dobry plan dochodzenia pozwoli kierownikowi działu zdiagnozować:
- etap, na którym znajduje się dochodzenie,
 - czy terminy są dotrzymanywane,
 - czy należy zmienić terminy ze względu na ustanowienie nowych priorytetów,
 - czy każdy pracownik dochodzeniowy wykonał zaplanowane zadania,
 - czy każdy pracownik dochodzeniowy zaplanował zadania na najbliższe tygodnie.
- 6.9. Przed upływem swojego mandatu Komitet Nadzoru ma nadzieję ocenić, czy i w jakim zakresie powyższe rekomendacje dotyczące planowania dochodzeń zostały wdrożone przez OLAF.
-

ZAŁĄCZNIK 6

OPINIA NR 5/2010

Stosowanie praw podstawowych i gwarancji proceduralnych w dochodzeniach Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych

Bruksela, dnia 29 listopada 2010 r.

SPIS TREŚCI

	<i>Strona</i>
1. Wprowadzenie	38
1.1. Cel opinii i metoda	38
2. Zasady ogólne, których powinien przestrzegać OLAF	39
2.1. Wymóg bezstronności w prowadzeniu dochodzeń	39
2.2. Rozsądny czas trwania dochodzeń	39
2.3. Poufność dochodzenia	41
3. Gwarancje proceduralne	42
3.1. Dochodzenia wewnętrzne	42
3.1.1. Etap wszczęcia dochodzenia	42
3.1.1.1. Prawo osoby zainteresowanej do informacji o objęciu jej osobiście dochodzeniem	42
3.1.1.2. Etap prowadzenia dochodzenia	42
3.1.1.2.1. Obowiązek upoważnienia pracowników OLAF-u	42
3.1.1.2.2. Prawo osoby zainteresowanej do wypowiedzania się w sprawie faktów, które jej dotyczą	42
3.1.1.2.3. Prawo do wypowiedzania się w wybranym języku urzędowym	44
3.1.1.2.4. Prawo do pomocy wybranego przez siebie doradcy	44
3.1.1.2.5. Prawo do nieskładania zeznań na swoją niekorzyść	45
3.1.1.2.6. Prawo do ochrony danych osobowych	45
3.1.1.2.7. Prawo dostępu do dokumentów dotyczących dochodzenia oraz sprawozdania końcowego z dochodzenia	45
3.1.1.3. Zamknięcie dochodzenia	46
3.1.1.3.1. Obowiązek nadmienienia o wyjaśnieniach osoby objętej dochodzeniem we wnioskach wyciągniętych w sprawie	46
3.1.1.3.2. Prawo osoby objętej dochodzeniem do otrzymania informacji o zamknięciu dochodzenia	46
3.2. Dochodzenia zewnętrzne	46
3.2.1. Etap wszczęcia dochodzenia	47
3.2.1.1. Poinformowanie osoby objętej dochodzeniem	47
3.2.2. Etap prowadzenia dochodzenia	48
3.2.2.1. Obowiązek upoważnienia pracowników OLAF-u	48
3.2.2.2. Możliwość osoby objętej dochodzeniem wyrażenia swojej opinii w sprawie faktów, które jej dotyczą	48
3.2.2.3. Prawo wyboru języka urzędowego, w którym ma się odbywać przesłuchanie	49
3.2.2.4. Prawo do obecności wybranej przez siebie osoby i poufności korespondencji między klientem i adwokatem	49
3.2.2.5. Prawo do odmowy zeznań przeciwko sobie	49
3.2.3. Etap zamknięcia dochodzenia	49
3.2.3.1. Możliwość bycia informowanym o zamknięciu dochodzenia	49
ZAŁĄCZNIK	51

1. WPROWADZENIE

1. Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (zwany dalej OLAF-em) posiada znaczne uprawnienia w zakresie prowadzenia dochodzeń administracyjnych, w celu prowadzenia walki z nadużyciami finansowymi, korupcją oraz wszelką nielegalną działalnością przynoszącą szkody interesom finansowym UE. Wykonywanie tych uprawnień jest podporządkowane zwłaszcza przestrzeganiu praw człowieka oraz podstawowych wolności⁽¹⁾. Traktat lizboński wzmocnił jeszcze ten obowiązek poprzez nadanie Kartie praw podstawowych (zwanej dalej kartą) mocy wiążącej). Przestrzegane muszą być również przepisy prawa wspólnotowego, a zwłaszcza Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej, jak również regulaminu pracowniczego Unii Europejskiej i warunków zatrudnienia innych pracowników.
2. Komitet Nadzoru OLAF-u przypomina cechy charakterystyczne OLAF-u: jest to służba dochodzeniowa; jej działania wpisują się przede wszystkim w ramy administracyjne; ma ona również w stosownych przypadkach uprawnienia do podjęcia postępowań sądowych, finansowych lub dyscyplinarnych, w trakcie których również w pełni obowiązują prawa podstawowe. W związku z tym w orzecznictwie wspólnotowym uznano niektóre czynności dochodzeniowe OLAF-u za czynności przygotowawcze niebędące czynnościami niekorzystnymi i w związku z tym niepodlegające uchyleniu⁽²⁾. Naruszenia istotnych wymogów proceduralnych podczas dochodzeń przygotowawczych mogą jednak wpłynąć na legalność ostatecznej decyzji podejmowanej na podstawie dochodzeń OLAF-u⁽³⁾. Ponadto pociągałyby one za sobą odpowiedzialność prawną Komisji.
3. Właśnie dlatego tak ważne jest przestrzeganie gwarancji proceduralnych w fazie administracyjnej dochodzenia OLAF-u. Ponadto KN uważa, że efektywność i skuteczność działania OLAF-u zależy bezpośrednio od przestrzegania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych. Ma to także istotne znaczenie dla dobrego imienia OLAF-u. Jeżeli wiarygodność OLAF-u będzie kwestionowana, zwiększy się prawdopodobieństwo nacisków i prób naruszania jego niezależności.

1.1. Cel opinii i metoda

4. KN nieustannie podkreśla konieczność określenia reguł proceduralnych, które byłyby wystarczająco precyzyjne i dostosowane do poszczególnych etapów dochodzenia. Przestrzeganie zbioru klarownych reguł pozwala w efekcie zapewnić zarówno jakość, skuteczność, przejrzystość i niezależność dochodzeń, jak i przestrzeganie legalności i pewności prawa.
5. Reguły te określone są częściowo w obowiązującym prawodawstwie oraz w instrukcjach zawartych w Podręczniku procedur operacyjnych OLAF-u (zwanym dalej „podręcznikiem”). Niemniej jednak obowiązujące zasady są rozproszone w różnych aktach (rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 i rozporządzenie (Euratom, WE) nr 2185/96, porozumienie międzyinstytucjonalne, regulamin pracowniczy itp.) i konieczne jest doprecyzowanie. W tym względzie zdaniem KN bardzo istotne jest to, aby reforma rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 była okazją do doprecyzowania przepisów określających uprawnienia OLAF-u⁽⁴⁾. KN pragnie, by niniejsza opinia stanowiła wkład w debatę w tej sprawie.
6. Korzystając z doświadczeń zdobytych podczas regularnych kontroli dochodzeń oraz swojej roli uznanej przez sędziego unijnego przy okazji wyroku w sprawie *Franchet i Byk przeciwko Komisji*⁽⁵⁾, KN zbadał 28 dochodzeń, które wiązały się z koniecznością przekazania przez OLAF krajowym organom sądowym w okresie od grudnia 2009 r. do października 2010 r.⁽⁶⁾ takich informacji, jak sprawozdania z dochodzeń oraz streszczenia opracowane przez dział „Doradztwo Prawne i Czynności Wymiaru Sprawiedliwości”, w których podsumowano, w jaki sposób przestrzegano niektórych gwarancji proceduralnych w toku dochodzenia⁽⁷⁾. KN przeanalizował również ramy prawne i obecną praktykę, a także obecne wnioski ustawodawcze dotyczące reformy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999⁽⁸⁾.
7. W swojej opinii KN przekazuje zalecenia mające wyjaśnić stosowanie zasad ogólnych, w oparciu o które OLAF powinien wykonywać swoje uprawnienia, jak również gwarancji proceduralnych na różnych etapach dochodzenia. Opinii towarzyszy szereg załączników, w szczególności propozycja schematu analizy dotyczącej stosowania praw podstawowych oraz gwarancji proceduralnych; schemat ten mógłby stanowić wskazówkę dla pracowników dochodzeniowych⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Artykuł 2 ust. 1 decyzji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom stanowi, że do celów dochodzeniowych Urząd posiada uprawnienia przyznane przez prawodawcę wspólnotowego w granicach i na warunkach przez niego określonych. Zob. również motyw 10 rozporządzenia (WE) nr nr 1073/1999. Ponadto wymóg ten przypomniany został przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-11/00, *Komisja przeciwko BCE*, 10 lipca 2003 r., pkt 139.

⁽²⁾ W tym kontekście zob. wyrok wydany dnia 20 maja 2010 r. przez SPI, *Komisja przeciwko Violetti i in.*, sprawa T-261/09 P.

⁽³⁾ SPI, *Gómez-Reino przeciwko Komisji*, 18 grudnia 2003, sprawa T-215/02, pkt 65. Zob. także postanowienie wydane dnia 9 czerwca 2004 r. w sprawie T-96/03, *Camós Grau przeciwko Komisji*, w którym SPI 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 (pkt 31).

⁽⁴⁾ Zob. także opinia nr 3/2010 KN na temat reformy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

⁽⁵⁾ SPI, *Franchet i Byk przeciwko Komisji* (nr 2), 8 lipca 2008 r., sprawa T-48/05, w której – ze względu na ochronę praw podstawowych – potwierdzono spoczywający na OLAF-ie obowiązek zasięgnięcia opinii KN przed każdorazowym przekazaniem informacji krajowym organom sądowym.

⁽⁶⁾ Zob. załącznik nr 4 (poufny).

⁽⁷⁾ Zob. załącznik nr 2 (dokument wewnętrzny OLAF-u).

⁽⁸⁾ Zob. załącznik nr 1; w sprawie reformy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999, zob. dokument analityczny Komisji Europejskiej z dnia 6 lipca 2010 r. oraz załącznik II, który zawiera rezolucję legislacyjną Parlamentu Europejskiego z dnia 20 listopada 2008 r. i stanowisko Rady Europejskiej.

⁽⁹⁾ Zob. załącznik nr 3 (dokument wewnętrzny KN).

2. ZASADY OGÓLNE, KTÓRYCH POWINIEN PRZESTRZEGAĆ OLAF

8. OLAF powinien prowadzić dochodzenia zgodnie z szeregiem reguł i zasad: legalności, proporcjonalności, bezstronności, obiektywności, słuszności, rozsądnego czasu trwania, przestrzegania zasady domniemania niewinności, poufności i tajemnicy służbowej itp. KN postanowił przeanalizować tylko te zasady, które mogą mieć wpływ na niezależność i w odniesieniu do których istnieje utrwalone orzecznictwo dotyczące OLAF-u.
9. KN pragnie także przypomnieć, że pracownicy OLAF-u mają możliwość zgłoszenia przewodniczącemu KN wszelkich informacji faktycznych lub dowodów dotyczących ewentualnych bezprawnych działań lub poważnych zdarzeń związanych z wykonywaniem działalności zawodowej w ramach OLAF-u, które są im znane⁽¹⁰⁾.

2.1. Wymóg bezstronności w prowadzeniu dochodzeń

10. Wymóg bezstronności w prowadzeniu dochodzeń idzie w parze z niezależnością operacyjną OLAF-u. Zakłada on brak wszelkich założeń *a priori* oraz wszelkiego konfliktu interesów ze strony personelu⁽¹¹⁾. Sędzia unijny przypisał szeroką interpretację temu ostatniemu pojęciu, rozumianemu jako: „każda sytuacja, która dla urzędnika, który ma zająć stanowisko w danej kwestii, w ocenie osoby trzeciej mogłaby mieć ewentualny wpływ na niezależność tego urzędnika”⁽¹²⁾.
11. KN z zalem stwierdza, że mimo ponawianych przez niego zaleceń⁽¹³⁾, środki podejmowane przez OLAF w celu wprowadzenia w życie rygorystycznych mechanizmów kontroli wewnętrznej, które są niezbędne z punktu widzenia zapobiegania wszelkiemu konfliktowi interesów, mogącemu zaszkodzić niezależności i dobremu imieniu OLAF-u, są nadal niewystarczające. W podręczniku wspomina się o spoczywającym na pracownikach dochodzeniowych obowiązku sygnalizowania dyrektorowi generalnemu potencjalnego konfliktu interesów, bez nadmienia o obowiązku usunięcia z akt ewentualnych wniosków mogących mieć wpływ na obiektywność sprawozdania z dochodzenia⁽¹⁴⁾. KN stwierdził istnienie przypadków, w których pracownicy dochodzeniowi zostali pozbawieni swoich funkcji w toku dochodzenia bez podania uzasadnienia. KN uważa, że podanie uzasadnienia jest niezbędne, aby znane były przyczyny, dla których pracownik dochodzeniowy może zostać odsunięty od dochodzenia.

Obecne mechanizmy kontroli bezstronności dochodzeń powinny zostać wzmocnione:

- (i) wszelkie decyzje o pozbawieniu pracowników OLAF-u funkcji w toku dochodzenia powinny zostać należycie umotywowane;
- (ii) jeżeli dojdzie do ujawnienia konfliktu interesów, w podręczniku powinien być przewidziany obowiązek usunięcia z akt dochodzenia wniosków, które mogą nie być bezstronne.

KN z zadowoleniem przyjmuje uwzględnienie zasady bezstronności wśród gwarancji wymienionych we wnioskach dotyczących reformy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999⁽¹⁵⁾.

2.2. Rozsądny czas trwania dochodzeń

12. Każdy ma prawo do tego, aby jego sprawa została rozpatrzona w rozsądnym terminie przez OLAF, co gwarantuje art. 41 karty.
13. Czas trwania nieproporcjonalny do okoliczności oraz stopnia złożoności sprawy może mieć poważne negatywne skutki zarówno dla prawa do obrony przysługującego osobom objętym dochodzeniem, jak i działań podejmowanych w następstwie dochodzenia. W odniesieniu do kontroli prowadzonych przez Komisję w

⁽¹⁰⁾ Zob. art. 22a regulaminu pracowniczego oraz notę do pracowników OLAF-u z dnia 10 listopada 2008 r.

⁽¹¹⁾ Zob. art. 11 regulaminu pracowniczego oraz wyrok w sprawie *Camos Grau przeciwko Komisji*, sprawa T-309/03.

⁽¹²⁾ *SPI, Willeme przeciwko Komisji*, 11 września 2002 r., sprawa T-89/01, pkt 47.

⁽¹³⁾ Zob. sprawozdanie roczne KN, 2005–2007 (Dz.U. C 123 z 20.5.2008, s. 7); sprawozdanie roczne KN, 2008–2009 (Dz.U. C 314 z 22.12.2009, s. 38).

⁽¹⁴⁾ *Camos Grau przeciwko Komisji*, pkt 104–141. Podręcznik zawiera odniesienie do tego wyroku, lecz w związku z nim nie określa się żadnych wyraźnych reguł dla pracowników dochodzeniowych. Ponadto formularz, który pracownicy dochodzeniowi mają obowiązek wypełnić, nie jest aktualizowany, jeżeli chodzi o jego podstawę prawną (zob. nota O/F1).

⁽¹⁵⁾ Zob. wnioski Rady i PE (art. 7a).

dziedzinie konkurencji stwierdzono w związku z tym, że upływający czas utrudnia lub wręcz uniemożliwia zgromadzenie dowodów, w szczególności odciążających zeznań świadków⁽¹⁶⁾. Podobne zagrożenie może występować w przypadku następczych działań administracyjnych, dyscyplinarnych lub sądowych, w szczególności ze względu na okres przedawnienia danych czynów⁽¹⁷⁾, brak zainteresowania ze strony krajowych władz sądowych do ścigania czynów popełnionych zbyt dawno w państwach, które rozważają zasadność ścigania, lub przekroczenie rozsądnego terminu postępowania administracyjnego⁽¹⁸⁾.

14. KN zauważył, że przedłużanie się czasu trwania dochodzeń wynika z kilku czynników:
- a) niedoskonałości w zarządzaniu niektórymi dochodzeniami, takie jak kolejne zmiany osób odpowiadających za dochodzenie. KN nie kwestionuje trudności administracyjnych, które może napotykać OLAF, ale przypomina, że osoby objęte dochodzeniem nie powinny ponosić ich skutków⁽¹⁹⁾;
 - b) niewystarczającego nadzoru ze strony hierarchii nad rzeczywistymi przyczynami czasu trwania dochodzeń⁽²⁰⁾, szacunkowymi terminami ich zakończenia, planowaniem działań, które należy przeprowadzić w ramach dochodzenia⁽²¹⁾ lub efektywnym przeprowadzaniem dochodzeń (KN stwierdził na przykład w przypadku niektórych dochodzeń trwających nawet do roku nieuzasadniony brak jakichkolwiek działań⁽²²⁾).
15. KN stwierdził również, że sprawozdania okresowe (obejmujące okresy 3 lub 18 miesięcy) zostały w przypadku niektórych spraw skorygowane, aby uwzględnić postępy w dochodzeniu. Nie zawsze obejmują one jednak cały okres dochodzenia, a przewidziane w nich szacunkowe terminy zakończenia dochodzeń są często niewystarczająco uzasadnione⁽²³⁾.

KN stwierdza, że mimo ponawianych przez niego zaleceń środki podejmowane w celu wprowadzenia regularnej kontroli czasu trwania dochodzeń nie są stosowane wystarczająco systematycznie.

KN przypomina o konieczności:

- (i) ściślejszego nadzoru nad opracowywaniem sprawozdań dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż 9 miesięcy⁽²⁴⁾ oraz wprowadzenia systemu regularnych sprawozdań po przekroczeniu tego terminu;
- (ii) wprowadzenia mechanizmu sygnalizowania okresów braku działań operacyjnych trwających dłużej niż trzy miesiące (lista trzymiesięczna⁽²⁵⁾, której towarzyszyłoby automatyczne ostrzeżenie w systemie zarządzania sprawami CMS).

KN stwierdza, że regularne spotkania operacyjne przyczyniły się do dobrego zarządzania czasem trwania dochodzeń⁽²⁶⁾ i zachęca do ich organizowania.

KN docenia uwzględnienie rozsądnego czasu trwania dochodzeń wśród gwarancji wymienionych we wnioskach dotyczących reformy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999⁽²⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ W odniesieniu do stosowania tego pojęcia z uwzględnieniem niezbędnych zmian zob. wyrok z dnia 21 września 2006 r. w sprawie C-113/04 P, *Technische Unie BV przeciwko Komisji*, która dotyczy długości postępowania administracyjnego w dziedzinie konkurencji w sprawie, w której na przedsiębiorstwa nałożono kary. Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że wymóg dotyczący rozsądnego terminu ma również zastosowanie do etapu przygotowawczego, który jest pierwszym etapem procedury administracyjnej, oraz że jego zbyt długi czas trwania może mieć wpływ na przyszłe możliwości obrony zainteresowanych przedsiębiorstw, w szczególności osłabiając skuteczność prawa do obrony w przypadkach, gdy prawo to przywołuje się na drugim etapie postępowania (pkt 54–55).

⁽¹⁷⁾ Zob. okresy przedawnienia dla postępowań dotyczących nieprawidłowości, o których mowa w rozporządzeniu (WE, Euratom) nr 2988/95.

⁽¹⁸⁾ W tym względzie należy stwierdzić, że orzecznictwo wspólnotowe jednoznacznie potwierdza, że tam, gdzie zastosowanie mają reguły konkurencji, przekroczenie rozsądnego terminu może stanowić podstawę stwierdzenia nieważności decyzji stwierdzającej naruszenie, o ile zostanie wykazane, że pogwałcenie tej zasady naruszyło prawo zainteresowanych przedsiębiorstw do obrony (przywołany wcześniej wyrok w sprawie *Technische Unie BV przeciwko Komisji*, pkt 47).

⁽¹⁹⁾ Zob. sprawy nr 9 i 20, które trwały odpowiednio dwa i trzy lata przy stosunkowo ograniczonym czasie trwania przeprowadzonych prac oraz, z uwzględnieniem niezbędnych zmian, przywołana wcześniej sprawa *Franchet i Byk przeciwko Komisji* (nr 2), pkt 280.

⁽²⁰⁾ Szczególnie w sprawozdaniach dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż 9 miesięcy (zob. opinia KN nr 2/2009, Dz.U. C 314 z 22.12.2009, s. 22).

⁽²¹⁾ Zob. w tej kwestii opinia KN nr 4/2010 dotycząca planowania dochodzeń.

⁽²²⁾ Zob. sprawa nr 9; zob. także sprawa nr 17, w której okres oceny trwał dziesięć miesięcy; w tym czasie odbyło się tylko jedno spotkanie z jedną ze służb Komisji oraz kontrole przeprowadzone przez Dział Analiz Operacyjnych. Od momentu rozpoczęcia dochodzenie trwało jeszcze siedem miesięcy, w czasie których nie odbyły się żadne działania operacyjne.

⁽²³⁾ Zob. sprawy nr 5, 6, 7, 24 i 28, w których sprawozdania „3-miesięczne” nie obejmują całego czasu trwania dochodzenia; sprawy nr 7, 24 i 28 zostały zamknięte średnio sześć miesięcy po szacowanym terminie, przy czym nie odnotowano żadnych działań operacyjnych i nie podano żadnego uzasadnienia tego opóźnienia; w sprawie nr 28 sporządzono cztery sprawozdania „3-miesięczne”, według których działania przeprowadzone w okresie objętym tymi sprawozdaniami obejmowały analizę dokumentów dotyczących projektu stanowiącego przedmiot dochodzenia oraz sporządzenie sprawozdania końcowego z dochodzenia.

⁽²⁴⁾ KN stwierdził przy kilku okazjach, że prawny obowiązek sporządzenia tych sprawozdań nie został dopełniony.

⁽²⁵⁾ Zob. opinia KN nr 2/2009 (Dz.U. C 314 z 22.12.2009, s. 39).

⁽²⁶⁾ Zob. sprawa nr 13.

⁽²⁷⁾ Zob. wniosek Rady (art. 7a).

2.3. **Poufność dochodzenia**

16. Zasada poufności dochodzenia jest zapisana w art. 8 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999. Wynika ona również z zasady dobrej administracji, która jest zagwarantowana w karcie (każdy ma prawo do tego, by jego sprawa została rozpatrzona przy zachowaniu poufności⁽²⁸⁾). Służy ona ochronie tajemnicy dochodzenia, a także zagwarantowaniu domniemania niewinności (szczególnie jeżeli chodzi o dobre imię urzędników i pracowników objętych dochodzeniami OLAF-u⁽²⁹⁾) oraz poufności danych osobowych⁽³⁰⁾.
17. KN stwierdza, że podręcznik nie zawiera jasnych instrukcji dotyczących konkretnych sposobów wprowadzania w życie obowiązku zachowania poufności.
18. W szczególności, w ramach przekazywania informacji należy rozróżnić dwa rodzaje sytuacji: przypadki, w których OLAF będzie musiał przekazać informacje instytucjom lub organom krajowym, oraz przypadki, w których OLAF musi odpowiedzieć na wezwanie do przekazania informacji pochodzące od osoby trzeciej.
- Przekazywanie informacji przez OLAF
19. Przy przekazywaniu informacji wynikających z dochodzeń prowadzonych przez OLAF należy przestrzegać dwóch warunków łącznych: (i) zasady wiedzy koniecznej odbiorcy oraz (ii) ściśle określone cele przekazania informacji (np. w celu zagwarantowania podjęcia działań następczych w związku z dochodzeniem, aby umożliwić wpisanie podmiotu gospodarczego do systemu wczesnego ostrzegania itp.)⁽³¹⁾.
20. KN stwierdza, że ten brak jasności prowadzi do niejednolitej praktyki przy sporządzaniu arkusza informacyjnego, w którym wskazuje się osoby, które – w instytucjach lub państwach członkowskich – z racji swoich funkcji, muszą się zapoznać z informacjami przekazywanymi lub uzyskiwanymi w ramach dochodzeń prowadzonych przez OLAF. Arkusze te nie są sporządzane dla wszystkich dochodzeń i nie obejmują one wszystkich przekazywanych informacji.
21. KN stwierdził również błędy popełnione przy przekazywaniu informacji⁽³²⁾.
- Odpowiedź OLAF-u na wniosek o przekazanie informacji/dostęp do dokumentów, pochodzący od osoby trzeciej
22. OLAF często otrzymuje wnioski o przekazanie informacji/dostęp do dokumentów, pochodzące od osób trzecich, dotyczące spraw w toku lub tych już zamkniętych. Sędzia unijny stwierdził ostatnio, że o ile wnioski opiera się na rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001 i służy uzyskaniu dostępu do dokumentów obejmujących dane osobowe, przepisy rozporządzenia (WE) nr 45/2001 o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych, dotyczącego ochrony mają w całości zastosowanie⁽³³⁾.
23. Ponadto KN stwierdza, że w dziedzinie pomocy państwa sędzia unijny stwierdził istnienie ogólnego założenia co do poufności dokumentów dotyczących działań dochodzeniowych Komisji. Założenie to może zwolnić Komisję, jeżeli odrzuca wniosek o dostęp do dokumentów, z obowiązku przekazania wyjaśnień w odniesieniu do poszczególnych dokumentów w celu uzasadnienia, w jaki sposób dostęp do danego dokumentu mógłby w sposób konkretny i skuteczny zaszkodzić działaniom dochodzeniowym, oraz upoważnia ją do oparcia się na wyjaśnieniu wspólnym dla danej kategorii dokumentów o tym samym charakterze⁽³⁴⁾. KN zastanawia się, czy to rozumowanie mogłoby mieć także zastosowanie do dochodzeń prowadzonych przez OLAF.

⁽²⁸⁾ SPI, przywołana wcześniej sprawa *Franchet i Byk przeciwko Komisji* (nr 2), pkt 218.

⁽²⁹⁾ Zob. przywołany wcześniej wyrok w sprawie *Giraudy przeciwko Komisji*, pkt 161, w której sędzia wspólnotowy zastosował szeroką interpretację tej reguły w świetle motywu 10 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999; zob. także przywołany wcześniej wyrok w sprawie *Franchet i Byk przeciwko Komisji* (nr 2), w której sędzia wspólnotowy potwierdził, że „dopełnieniem tej zasady [domniemania niewinności] jest obowiązek zachowania poufności, który ciąży na OLAF-ie zgodnie z art. 8 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999” (pkt 213).

⁽³⁰⁾ SPI, przywołana wcześniej sprawa *Nikolaou przeciwko Komisji*, pkt 189–216.

⁽³¹⁾ Artykuł 8 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 i art. 8 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia (Euratom, WE) nr 2185/96.

⁽³²⁾ KN stwierdził ponadto, że (i) w ramach kilku sprawozdań z dochodzeń dotyczących tej samej osoby OLAF przekazał przez pomyłkę służbom Komisji lub władzom krajowym inne sprawozdanie niż to, na podstawie którego miały one podjąć działania następcze; oraz (ii) że do osoby trzeciej zostało wysłane pismo zawierające informacje dotyczące dochodzenia, bez podania celu jego przesłania (zob. dochodzenia nr 9 i 13).

⁽³³⁾ *Komisja przeciwko The Bavarian Lager Co. Ltd*, sprawa C-28/08 P, wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r.

⁽³⁴⁾ *Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau GmbH*, sprawa C-139/07 P, wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r.

KN uważa, że za każdym razem gdy informacje są przekazywane, OLAF powinien systematycznie opracowywać arkusze informacyjne, wskazując (i) osoby, które – w instytucjach lub państwach członkowskich – z racji swoich funkcji, muszą się zapoznać z tymi informacjami; oraz (ii) cel przekazania informacji w celu umożliwienia kontroli przestrzegania zasady poufności.

KN pragnie zapoznać się z tymi arkuszami, aby móc wypełnić swoje zadanie polegające na zapewnieniu przestrzegania poufności na podstawie art. 8 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

Jeżeli osoby trzecie występują z wnioskiem o informacje lub dostęp do dokumentów dotyczących dochodzeń, OLAF powinien uwzględnić konieczność przestrzegania przepisów dotyczących ochrony danych osobowych.

3. GWARANCJE PROCEDURALNE

24. Fakty, które stanowią przedmiot dochodzeń OLAF-u, są często dużej wagi i mogą mieć poważne konsekwencje dla osób objętych dochodzeniem, łącznie z postępowaniem karnym. Konieczne jest zatem, i to zarówno w interesie osób objętych dochodzeniem, jak i z punktu widzenia skuteczności działań podejmowanych w następstwie dochodzeń przez właściwe organy, doprecyzowanie i zapewnienie lepszego przestrzegania gwarancji proceduralnych mających zastosowanie do różnych etapów dochodzenia.

25. Ze względu na to, że gwarancje proceduralne stosowane są w różny sposób, KN rozróżnił w swojej analizie dochodzenia wewnętrzne i dochodzenia zewnętrzne.

3.1. Dochodzenia wewnętrzne

3.1.1. Etap wszczęcia dochodzenia

3.1.1.1. Prawo osoby zainteresowanej do informacji o objęciu jej osobiście dochodzeniem

26. **Termin przekazania informacji** – osoba zainteresowana powinna zostać poinformowana szybko lub jak tylko okaże się, że może zostać objęta dochodzeniem⁽³⁵⁾. W zbadanych sprawach termin przekazania informacji osobom objętym dochodzeniem wynosił od dwóch/trzech tygodni do dwóch miesięcy. Termin ten można uznać za rozsądny.

27. **Decyzja o odroczeniu przekazania informacji** – prawo do otrzymania informacji może zostać odroczone, gdyby istniało ryzyko, że przekazanie informacji może zaszkodzić dochodzeniu. Wymóg pisemnego uzasadnienia⁽³⁶⁾ umożliwia sprawdzenie, czy rzeczywiście istnieją powody zastosowania tego wyjątku i czy są one istotne, unikając wszelkiego ryzyka arbitralności.

Pismo informujące osoby zainteresowane o wszczęciu dochodzenia oraz faktach, które ich dotyczą, powinno zapewnić przestrzeganie ich prawa do informacji. KN wyraża zadowolenie, że podręcznik zawiera wymóg pisemnego uzasadnienia decyzji o odroczeniu przekazania informacji.

3.1.2. Etap prowadzenia dochodzenia

3.1.2.1. Obowiązek upoważnienia pracowników OLAF-u

28. Zgodnie z art. 6 ust. 2 i 3 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 pracownicy OLAF-u powinni zostać upoważnieni na piśmie do udziału we wszelkich dochodzeniach i przed podjęciem jakiegokolwiek interwencji powinni dysponować upoważnieniem ze wskazaniem przedmiotu upoważnienia⁽³⁷⁾. Jeżeli chodzi o kontrole na miejscu w ramach rozporządzenia (Euratom, WE) nr 2185/96, pisemnemu upoważnieniu powinien towarzyszyć dokument, w którym wskazuje się ich przedmiot i cel⁽³⁸⁾.

3.1.2.2. Prawo osoby zainteresowanej do wypowiedzania się w sprawie faktów, które jej dotyczą

29. Po zakończeniu dochodzenia nie można wyciągać żadnych wniosków odnoszących się osobiście do danej osoby bez umożliwienia jej wypowiedzenia się w sprawie wszystkich faktów, które jej dotyczą⁽³⁹⁾.

⁽³⁵⁾ Zob. art. 4 decyzji modelowej w porozumieniu międzyinstytucjonalnym oraz decyzje każdej instytucji i agencji, jak również art. 1 załącznika IX do regulaminu pracowniczego.

⁽³⁶⁾ Pkt 5.1.1.1 podręcznika.

⁽³⁷⁾ Zgodnie z podręcznikiem szczególne uprawnienia dochodzeniowe są wykonywane podczas następujących czynności: przesłuchanie osoby objętej dochodzeniem i świadków, dostęp do akt personalnych pracownika innej instytucji wspólnotowej, kontrola w pomieszczeniach instytucji, badanie komputerów, inspekcja (zob. pkt 3.2.2). KN stwierdził w jednym z postępowań, że pracownik dochodzeniowy oraz pracownik odpowiedzialny za zbadanie komputera zostali wyznaczeni po przeprowadzeniu czynności dochodzeniowych, do których zostali upoważnieni (zob. sprawa nr 23).

⁽³⁸⁾ Zob. powyżej pkt 5.2.

⁽³⁹⁾ Artykuł 4 decyzji modelowej.

30. **Obowiązek poinformowania osoby objętej dochodzeniem** – aby móc skutecznie skorzystać z prawa do wypowiedzenia się, osoba objęta dochodzeniem powinna znać wszystkie fakty, które jej dotyczą. Wynika z tego spoczywający na OLAF-ie obowiązek przedstawienia jej tych faktów, ustnie lub na piśmie, z czym wiąże się obowiązek zarejestrowania uwag tej osoby ⁽⁴⁰⁾.
31. Informacje powinny być wyczerpujące. Ponadto jeżeli w trakcie dochodzenia pojawiają się nowe zarzuty, osoba objęta dochodzeniem powinna zostać o nich poinformowana najpóźniej w dniu przesłuchania. Osoba objęta dochodzeniem mogłaby ewentualnie przedstawić wyjaśnienia na piśmie w późniejszym terminie lub zażądać ponownego przesłuchania ⁽⁴¹⁾. Takiej możliwości nie przewidziano w podręczniku.
32. Jeżeli pojawiają się nowe zarzuty, pracownicy dochodzeniowi powinni je sformułować w sposób jednoznaczny, aby odróżnić je od zarzutów poprzednich ⁽⁴²⁾. Komisja przegrała już sprawę, w której sędzia unijny stwierdził, że osoba objęta dochodzeniem nie została poinformowana o konkretnym i szczegółowym zarzucie przedstawionym podczas dochodzenia, który następnie OLAF ocenił i do którego się odniósł w swoim sprawozdaniu końcowym ⁽⁴³⁾.
33. **Obowiązek umożliwienia osobie objętej dochodzeniem wypowiedzenie się** – OLAF powinien podjąć wszelkie niezbędne środki, aby umożliwić osobie objętej dochodzeniem wypowiedzenie się przed przesłuchaniem, w jego trakcie lub po jego zakończeniu:
- a) przed przesłuchaniem:
- przesłanie pisma z wezwaniem z wystarczającym wyprzedzeniem, aby umożliwić danej osobie podjęcie odpowiednich kroków, aby mogła jej towarzyszyć wybrana przez nią osoba lub aby mogła wybrać język,
 - treść pisma powinna być wystarczająco precyzyjna, szczególnie jeżeli chodzi o fakty mające być przedmiotem przesłuchania,
 - sporządzenie pisma w języku ojczystym osoby objętej dochodzeniem lub w języku, którym osoba ta biegle włada;
- b) w trakcie przesłuchania:
- jasne formułowanie zarzutów, szczególnie w przypadku zarzutów wielokrotnych;
- c) po przesłuchaniu:
- rzeczywiste umożliwienie osobie przesłuchiwanej przeczytania i sformułowania swoich uwag zawartych w protokole przesłuchania, załączenia do niego wszelkich dokumentów, które ma w posiadaniu, oraz uzyskania kopii protokołu.
34. KN uważa, że stosowane przez OLAF w tym względzie reguły są niewystarczające. Ani podręcznik, ani model wezwania na przesłuchanie nie zawiera odniesienia do obowiązku przesłania nowego streszczenia zarzutów osobie objętej dochodzeniem, jeżeli do zarzutów, o których poinformowano ją przy wszczęciu dochodzenia, dodawane są nowe. W podręczniku nie wspomina się, w jakim języku powinno być sporządzone pismo z wezwaniem na przesłuchanie.
35. Ponadto KN stwierdził pewne uchybienia formalne występujące w praktyce ⁽⁴⁴⁾.
36. **Decyzja o odroczeniu obowiązku przesłuchania osoby objętej dochodzeniem** – KN zauważa, że OLAF w nieznanym stopniu korzystał z tego wyjątku, w przypadkach należyście uzasadnionych i po uzyskaniu wcześniej zgody sekretarza generalnego lub przewodniczącego zainteresowanej instytucji ⁽⁴⁵⁾.
37. Ta wcześniejsza zgoda wydaje się rodzajem gwarancji prawa do obrony ⁽⁴⁶⁾. Niemniej jednak, ponieważ odpowiedzialność za decyzję spoczywa zarówno na przewodniczącym, jak i na sekretarzu generalnym instytucji, urzędu lub organu, a możliwość prowadzenia przez OLAF dochodzenia jest uzależniona od wcześniejszego uzyskania tej zgody, KN pragnie zwrócić uwagę na to, że ryzyko związane z tą formalnością może podważyć niezależność Dyrektora Generalnego OLAF-u, szczególnie w przypadku odmowy lub opóźnienia. W efekcie procedura ta może wywołać poważne opóźnienia, które mogą doprowadzić do paraliżu dochodzenia i mieć konsekwencje dla okresu przedawnienia faktów. W dwóch niedawnych sprawach KN stwierdził, że uzyskanie takiej zgody zajmowało od 5 miesięcy do roku. Terminy te wstrzymują przekazanie sprawozdań z dochodzenia krajowym organom sądowym ⁽⁴⁷⁾. KN uznaje zatem, że terminy te są zbyt długie.

⁽⁴⁰⁾ SPI, przywołana wcześniej sprawa *Nikolaou przeciwko Komisji*, pkt 238.

⁽⁴¹⁾ Tak było w przypadku dochodzeń nr 3 i 20.

⁽⁴²⁾ Na przykład w jednym dochodzeniu, w którym osobie objętej dochodzeniem przedstawiono nowy zarzut po raz pierwszy podczas przesłuchania, zadając tylko jedno niejednoznaczne pytanie, którego sposób sformułowania pozostawiał różne możliwości interpretacji (zob. sprawa nr 9).

⁽⁴³⁾ SPI, przywołana wcześniej sprawa *Nikolaou przeciwko Komisji*, pkt 255–265.

⁽⁴⁴⁾ Na przykład przesłanie pisma z wezwaniem na przesłuchanie po upływie terminu przysługującego osobie objętej dochodzeniem na wybór języka (sprawa nr 9); niepełne odniesienie się w piśmie i na późniejszym etapie do wszystkich zarzutów, jakie OLAF miał zbadać, oraz niejednoznaczne formułowanie pytań podczas przesłuchania, prowadzące do wypaczonych odpowiedzi (sprawa nr 9); nieprzesłanie protokołu przesłuchania mimo wyraźnej wzmianki, że zostanie on przesłany po zakończeniu dochodzenia (sprawa nr 3).

⁽⁴⁵⁾ Wyjątek ten wyjaśniono w dwóch spośród przeanalizowanych dochodzeń (zob. sprawy nr 16 i 27).

⁽⁴⁶⁾ Przywołana wcześniej sprawa *Franchet i Byk przeciwko Komisji* (nr 2), pkt 151.

⁽⁴⁷⁾ Zob. sprawy nr 16 i 27.

KN jest ogólnie zadowolony z reguł przewidzianych w podręczniku ⁽⁴⁸⁾, ale stwierdza pewne problemy w praktyce.

KN zaleca, aby OLAF:

- (i) zwrócił szczególną uwagę na jasne formułowanie zarzutów;
- (ii) określił w protokole przesłuchania, czy osoba objęta dochodzeniem miała możliwość otrzymania jego kopii, oraz uzasadnił ewentualne opóźnienie w jego przesłaniu w decyzji włączonej do akt.

KN uważa, że odmowa udzielenia zgody przez przewodniczącego lub sekretarza generalnego instytucji na opóźnienie przesłuchania osoby lub opóźnienie w udzieleniu takiej zgody mogą zagrażać niezależności operacyjnej OLAF-u. KN opowiada się za zmianą rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 proponowaną w ramach jego reformy, przewidującą jedynie obowiązek poinformowania zainteresowanej instytucji ⁽⁴⁹⁾.

KN, stojąc na straży niezależności OLAF-u, pragnie być systematycznie informowany o wszystkich przypadkach, w których instytucje odmówiły wydania zgody na opóźnienie przesłuchania osoby objętej dochodzeniem lub opóźniały wydanie takiej zgody.

3.1.2.3. Prawo do wypowiedania się w wybranym języku urzędowym

38. Niezależnie od tego, że prawo to nie jest bezpośrednio zapisane w obowiązujących przepisach, KN stwierdza, że w praktyce umożliwia się osobom objętym dochodzeniem wypowiedanie się w wybranym przez nich języku urzędowym. Należy jednak pozostawić im wystarczającą ilość czasu, aby mogły tego wyboru dokonać.
39. W przypadkach gdy osoby objęte dochodzeniem wyraziły zgodę na używanie języka innego niż ich język ojczysty, było to wyraźnie wskazywane w protokole z przesłuchania, nawet mimo że podręcznik nie przewiduje takiego obowiązku. Dzięki tej praktyce OLAF zachowuje pisemny ślad wyrażonej zgody, który stanowi jednocześnie dowód jednoznacznego zrzeczenia się omawianego prawa.

KN uważa, że zapisywanie w protokole z przesłuchania faktu dokonania wyboru języka przez osobę objętą dochodzeniem stanowi bardzo dobrą praktykę. Należy w związku z tym wprowadzić odpowiednie zmiany do podręcznika.

KN zaleca przestrzeganie terminu wysyłania wezwania na przesłuchanie, co umożliwi osobom objętym przesłuchaniem skorzystanie z prawa do wyboru języka, w jakim chcą się wypowiedzieć.

KN z zadowoleniem przyjmuje fakt, że prawo to zostało jednoznacznie wspomniane przy okazji reformy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 i pragnie podkreślić, że rozważa również możliwość zachęcenia urzędników i innych pracowników UE do wypowiedania się w języku, którym władają biegle.

3.1.2.4. Prawo do pomocy wybranego przez siebie doradcy

40. Prawa tego nie przewidują jednoznacznie obecnie obowiązujące przepisy. Niemniej jednak w rzeczywistości OLAF zazwyczaj zezwala osobom objętym postępowaniem na uzyskanie pomocy wybranych przez nie doradców. KN popiera zatem wniosek trzech instytucji, aby prawo to zapisać wśród gwarancji proceduralnych stosowanych w dochodzeniach OLAF-u ⁽⁵⁰⁾.
41. KN pozytywnie ocenia wprowadzone przez podręcznik zasady dotyczące sposobów informowania osoby objętej postępowaniem o możliwości skorzystania z omawianego prawa ⁽⁵¹⁾. KN jest zdania, że zrzeczenie się korzystania z tego prawa powinno również być przedmiotem wzmianki w protokole, co zresztą najczęściej ma miejsce. Ta dobra praktyka umożliwia urzędnikom biorącym udział w przesłuchaniu uzyskanie pewności, że przestrzegane są wymogi mówiące o tym, że rezygnacja z przysługującego prawa musi zostać stwierdzona w sposób jednoznaczny, przebiegać świadomie, tj. w oparciu o świadomą zgodę ⁽⁵²⁾, i bez przymusu ⁽⁵³⁾.

⁽⁴⁸⁾ Zob. pkt 3.3.3 w podręczniku oraz reguły dotyczące pisma z wezwaniem na przesłuchanie, jego przebiegu oraz dokumentowania.

⁽⁴⁹⁾ Zob. wniosek PE, art. 7a.

⁽⁵⁰⁾ Zob. art. 7a ust. 2 trzech wniosków.

⁽⁵¹⁾ Podręcznik OLAF-u, pkt 3.3.2.2.2, 3.3.3.3, 3.3.3.4 i 5.1.3.

⁽⁵²⁾ ETPC, *Pfeifer i Plankl przeciwko Austrii*, wyrok z dnia 25 lutego 1992 r., seria A nr 227, pkt 37–38.

⁽⁵³⁾ ETPC, *Deweer przeciwko Belgii*, wyrok z dnia 27 lutego 1980 r., seria A nr 35, pkt 51.

KN zaleca, aby ewentualne zrzeczenie się prawa do pomocy wybranego doradcy skutkowało jednoznaczną wzmianką w protokole z przesłuchania, podpisanym przez osobę objętą postępowaniem. Należy w związku z tym wprowadzić odpowiednie zmiany do podręcznika.

3.1.2.5. Prawo do nieskładania zeznań na swoją niekorzyść

42. Urzędnicy i inni pracownicy mają obowiązek pełnej współpracy z OLAF-em i udzielania koniecznej pomocy w trakcie dochodzenia. W tym celu muszą oni udzielać urzędnikom OLAF-u wszelkich użytecznych informacji i wyjaśnień⁽⁵⁴⁾. Zgodnie z podręcznikiem jako osoby objęte postępowaniem korzystają oni również z prawa do nieskładania zeznań na swoją niekorzyść⁽⁵⁵⁾. Obie powyższe zasady muszą być przestrzegane mimo tego, że przeważa nad nimi prawo do nieskładania zeznań na swoją niekorzyść. Należy zatem uznać, że osoba objęta postępowaniem nie może zostać zmuszona do przyznania się do popełnienia nieprawidłowości, ale obowiązek współpracy nie pozwala jej na odmowę stawienia się na wezwanie OLAF-u.

KN z zadowoleniem przyjmuje fakt włączenia tego prawa do reformy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

3.1.2.6. Prawo do ochrony danych osobowych

43. Prawo to jest gwarantowane przez art. 8 karty oraz Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka, a także art. 8 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 oraz (Euratom, WE) nr 2185/96 oraz przez rozporządzenie (WE) nr 45/2001. KN jest zdania, że kwestia ta wymaga głębszych rozważań, które przekraczają zakres niniejszej opinii.

3.1.2.7. Prawo dostępu do dokumentów dotyczących dochodzenia oraz sprawozdania końcowego z dochodzenia

44. Zgodnie z orzecznictwem osoba objęta dochodzeniem nie może skutecznie powoływać się na zasadę poszanowania prawa do obrony ani na art. 41 karty (prawo każdej osoby do dostępu do akt jej sprawy), aby uzyskać dostęp do dokumentów dotyczących dochodzenia lub sprawozdania końcowego z dochodzenia. Sądy Unii konsekwentnie stwierdzały, że udzielenie dostępu do tych dokumentów **przed** wydaniem decyzji niekorzystnej dla osoby objętej postępowaniem mogłoby prowadzić do naruszenia skuteczności i poufności powierzonej OLAF-owi misji, a także jego niezależności⁽⁵⁶⁾. W przypadku sprawozdań końcowych z dochodzenia OLAF-u lub decyzji o przekazaniu informacji organom sądowym państwa członkowskiego, które nie są uznane za niekorzystne dla osoby objętej postępowaniem, OLAF nie ma obowiązku udzielenia dostępu do dokumentów dotyczących sprawy przed wydaniem decyzji. Orzecznictwo słusznie zawęziło prawo dostępu do dokumentów, ponieważ jest ono w pełni zagwarantowane na dalszych etapach postępowania (sądowym, dyscyplinarnym lub finansowym).
45. Niemniej jednak osoby objęte postępowaniem składają wnioski o udzielenie dostępu do dokumentów Komisji, a zatem również dokumentów OLAF-u, na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001. Niezależnie od tego, że rozporządzenie to dotyczy publicznego dostępu do dokumentów instytucji, nie wyklucza to jednak dostępu osób do własnych akt sprawy, tym bardziej że nie zachodzi konieczność uzasadniania wniosku. OLAF może jednak odmówić dostępu do swoich dokumentów w oparciu o art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, w szczególności w trakcie dochodzenia, ale również po jego zakończeniu, ale przed przyjęciem ostatecznych środków. Odmowa ta musi być należycie uzasadniona i wydana po konkretnym i indywidualnym zbadaniu wszystkich dokumentów, których dotyczy wniosek, oraz po stwierdzeniu rzeczywistej, nie tylko hipotetycznej, konieczności ochrony interesów⁽⁵⁷⁾.
46. KN zwraca w tym miejscu uwagę na jawną sprzeczność w zakresie, w jakim orzecznictwo wspólnotowe, które konsekwentnie interpretowało art. 4 decyzji wzorcowej jako nienakładający na OLAF obowiązek udzielenia dostępu do dokumentów⁽⁵⁸⁾, jest łatwe do obejścia poprzez powołanie się na rozporządzenie (WE) nr 1049/2001. Zamiarem ustawodawcy – jak wynika z motywów tego rozporządzenia – było zapewnienie możliwie największego prawa do publicznego dostępu do dokumentów, aby zagwarantować jak największą przejrzystość działań instytucji UE, a nie samo przyznanie osobom objętym dochodzeniem prawa dostępu do dokumentów dotyczących ich sprawy. Podobne rozróżnienie zawarte zostało w karcie, ponieważ przewidziano w niej odpowiednio w art.41 ust. 2 oraz art. 42 prawo każdej osoby do dostępu do akt jej sprawy oraz prawo każdego obywatela Unii i każdej osoby fizycznej lub prawnej mającej miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii. Konieczna jest dokładniejsza analiza sprzeczności między tymi zasadami oraz znalezienie właściwych rozwiązań.

⁽⁵⁴⁾ Zob. art. 1 decyzji wzorcowej oraz art. 4 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

⁽⁵⁵⁾ Podręcznik OLAF-u, pkt 3.3.3.4, 5.1.1.1 i 5.1.3.

⁽⁵⁶⁾ Przywołany wcześniej wyrok *Franchet i Byk przeciwko Komisji* (nr 2), pkt 255–262; przywołany wcześniej wyrok *Nikolaou przeciwko Komisji*, pkt 240–246; przywołane wcześniej postanowienie *Gómez-Reino przeciwko Komisji*, sprawa T-215/02, pkt 65.

⁽⁵⁷⁾ Szczególny przypadek wniosku o dostęp do dokumentów po zakończeniu dochodzenia OLAF-u oraz warunki rozpatrywania tego rodzaju wniosków, zob. sprawy połączone T-391/03 i T-70/04, *Franchet i Byk przeciwko Komisji* (nr 1), wyrok z dnia 6 lipca 2006 r.

⁽⁵⁸⁾ Zob. orzecznictwo przywołane w przypisie 56.

47. W praktyce KN stwierdził, że – w oparciu o wyłączenia przewidziane w art. 4 ust. 1 lit. b) oraz art. 4 ust. 2 i 3 wspomnianego rozporządzenia – OLAF odrzucił większość wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów. KN podziela to stanowisko. OLAF musi jednak w sposób właściwy i wystarczający uzasadniać decyzje o odmowie dostępu, aby zapobiec ich ewentualnemu unieważnieniu przez unijne sądy⁽⁵⁹⁾.
48. Wniosek o dostęp do danych osobowych na podstawie rozporządzenia (WE) nr 45/2001 może również stanowić pośredni sposób dostępu do dokumentów OLAF-u. Zgodnie z tym, co powyżej, KN powstrzymuje się od wydania opinii na ten temat.

KN uważa, że dostęp do poufnych dokumentów OLAF-u może być przyznany jedynie w przypadkach właściwie uzasadnionych i po konkretnym i indywidualnym zbadaniu wszystkich dokumentów. Niezależnie od tego, udzielony dostęp nie może stanowić przeszkody w niezależnym wykonywaniu przez OLAF swoich uprawnień.

Konieczna jest dokładniejsza analiza dotycząca sformułowania konieczności ochrony poufności działań OLAF-u przy jednoczesnej możliwości ubiegania się przez osoby objęte dochodzeniem o dostęp do dokumentów.

3.1.3. Zamknięcie dochodzenia

3.1.3.1. Obowiązek nadmienia o wyjaśnieniach osoby objętej dochodzeniem we wnioskach wyciągniętych w sprawie

49. KN ubolewa, że ten regulaminowy obowiązek⁽⁶⁰⁾ nie został zawarty w podręczniku ani nie jest w pełni przestrzegany w praktyce⁽⁶¹⁾.

3.1.3.2. Prawo osoby objętej dochodzeniem do otrzymania informacji o zamknięciu dochodzenia

50. Prawo osoby objętej dochodzeniem do informacji o zamknięciu dochodzenia zostało formalnie przewidziane tylko w przypadku decyzji o nieobjęciu sprawy dochodzeniem⁽⁶²⁾. Niemniej jednak w przeanalizowanych sprawach, które były przedmiotem odpowiednich działań następczych, KN odnotowuje, że osoby objęte dochodzeniem były informowane o zamknięciu dochodzenia oraz zaleceniach o przekazaniu informacji wydanych przez OLAF. Przekazywanie informacji przebiega w sposób zbliżony do przetwarzania danych osobowych w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 45/2001, co może uzasadniać konieczność poinformowania osoby objętej dochodzeniem. KN pragnie jednak wyjaśnienia tej kwestii przez ustawodawcę przy okazji reformy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 i jest zdania, że należy zachować możliwość wyłączenia w przypadkach wymagających poufności.
51. KN pozytywnie ocenia wprowadzenie przy okazji reformy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 obowiązku OLAF-u do przedkładania wniosków i zaleceń osobie objętej dochodzeniem przed wysłaniem sprawozdania końcowego właściwym organom, pod warunkiem zachowania tajemnicy, aby nie podważać działań następczych związanych z dochodzeniem. Z drugiej strony KN jest sceptyczny co do konieczności otrzymania zgody instytucji, organów, urzędów lub agencji na odroczenie udzielenia takiej osobie informacji⁽⁶³⁾.

Obowiązek włączenia wyjaśnień osoby objętej dochodzeniem do wniosków wyciągniętych w sprawie wymaga doprecyzowania w podręczniku i przestrzegania w praktyce.

KN jest zdania, że przepisy ustawodawcze dotyczące dochodzenia OLAF-u powinny przewidywać obowiązek informowania osób objętych dochodzeniem o zamknięciu dochodzenia, oprócz należycie uzasadnionych przypadków. W przypadku gdy OLAF podejmuje decyzję o odroczeniu udzielenia tej informacji, powinien jedynie powiadomić o tym właściwe instytucje, organy, urzędy i agencje.

3.2. Dochodzenia zewnętrzne

52. Osoby objęte dochodzeniem zewnętrznym korzystają z pewnych praw na takiej samej zasadzie jak osoby objęte dochodzeniem wewnętrznym (prawo dostępu do dokumentów, prawo poszanowania danych osobowych itd.). Ze względu na to, że zasady stosowania tych praw są takie same niezależnie od rodzaju dochodzenia, KN odsyła do wcześniejszych uwag.

⁽⁵⁹⁾ Decyzje uzasadnione w sposób niewystarczający mogą również zostać uznane przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich za przypadki niewłaściwego administrowania: zob. w przypadku dochodzeń zewnętrznych, decyzje Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach połączonych 723/2005/OV oraz 790/2005/OV.

⁽⁶⁰⁾ Artykuł 1 ust. 1 załącznika IX regulaminu pracowniczego.

⁽⁶¹⁾ Zob. sprawa nr 26.

⁽⁶²⁾ Zob. art. 5 decyzji wzorcowej oraz art. 1 ust. 3 załącznika IX do regulaminu pracowniczego.

⁽⁶³⁾ Zob. wniosek Rady, art. 8a; zob. również pkt 3.1.2.2 niniejszej opinii.

53. Ogólnie KN stwierdza, że istniejące wspólnotowe przepisy prawodawcze w zakresie gwarancji proceduralnych w przypadku dochodzeń zewnętrznych OLAF-u są niewystarczające. Dochodzenia zewnętrzne są ściśle powiązane ze stanem ustawodawstw krajowych⁽⁶⁴⁾. Odsyłanie do ustawodawstw krajowych może jednak w niektórych przypadkach godzić w zasadę równowagi, jeśli chodzi o skuteczne sposoby zapobiegania nadużyciom finansowym, zapisaną w art. 325 traktatu lizbońskiego. Reforma rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 ma stanowić okazję do przeprowadzenia koniecznego doprecyzowania⁽⁶⁵⁾.
54. KN stwierdza, iż brak istnienia jasnych zasad w rozporządzeniach (WE, Euratom) nr 2988/95, (Euratom, WE) nr 2185/96 i (WE) nr 1073/1999 prowadzi do stosowania różnych praktyk w ramach OLAF-u. Wytyczne określone w podręczniku nie wydają się wystarczające do zharmonizowania różnych podejść w ramach poszczególnych jednostek operacyjnych. Różnorodność obowiązujących zasad krajowych mogłaby stanowić także uzasadnienie dla wypracowania kompendium stanowiącego pomoc dla służb dochodzeniowych.
55. KN spostrzega również braki, jeśli chodzi o prawodawstwo w zakresie prowadzenia dochodzeń zewnętrznych w dziedzinie wydatków bezpośrednich. Co się tyczy projektów finansowanych wyłącznie przez Unię Europejską, które nie są objęte zarządzaniem wspólnym z udziałem państw członkowskich, OLAF ma często trudności z ustaleniem, do których organów administracji krajowej może się zwrócić w przypadkach wykonywania kontroli na miejscu. Z drugiej strony zasięg uprawnień dochodzeniowych OLAF-u, o których mowa w art. 7 rozporządzenia (Euratom, WE) nr 2185/96, nie jest jasno określony. KN zna przypadki sytuacji, w których wspomniane braki spowodowały opóźnienia lub poważne utrudnienia w prowadzeniu dochodzenia. KN jest zatem zdania, iż w kontekście reformy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 konieczne jest doprecyzowanie w tej konkretnej dziedzinie.
56. Wejście w życie karty zwiększyło świadomość co do znaczenia praw podstawowych i gwarancji proceduralnych niezależnie od rodzaju dochodzenia. Niemniej jednak należy brać pod uwagę specyfikę OLAF-u jako administracyjnej służby dochodzeniowej. Proste zrównanie obowiązków proceduralnych w przypadku dochodzeń zewnętrznych z tymi, jakie istnieją w przypadku dochodzeń wewnętrznych, zaprzeczaloby ich różnemu charakterowi i mogłoby mieć znaczny negatywny wpływ na skuteczność dochodzeń, nie wzmacniając przy tym wcale praw osób w sposób użyteczny ani znaczący.

3.2.1. Etap wszczęcia dochodzenia

3.2.1.1. Poinformowanie osoby objętej dochodzeniem

57. Obecne prawodawstwo nie nakłada na OLAF obowiązku informowania strony zainteresowanej o objęciu jej dochodzeniem. Nieinformowanie jest uzasadnione wymogami dochodzenia, gdyż zwłaszcza kontrole na miejscu i inspekcje przeprowadzane są często niespodziewanie. Upřednie powiadomienie danego państwa członkowskiego o dokonywaniu kontroli na miejscu (ale nie o wszczęciu dochodzenia) stanowi wymóg praktyczny, zgodny z zasadą lojalnej współpracy⁽⁶⁶⁾. Powinno ono nastąpić „w odpowiednim czasie” przed kontrolą na miejscu. Podręcznik przewiduje natomiast powiadomienie osoby objętej dochodzeniem, o ile nie wpłynie to negatywnie na dochodzenie⁽⁶⁷⁾. Podejście to przyjmuje się także w reformie rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.
58. KN stwierdza, że w przypadku większości dochodzeń zewnętrznych osoby fizyczne lub prawne objęte dochodzeniem zostały poinformowane albo za pośrednictwem powiadomienia o wszczęciu dochodzenia lub zawiadamiającego o kontroli na miejscu albo podczas kontroli na miejscu. W przypadku podjęcia decyzji o nieinformowaniu zainteresowanego decyzja ta jest na ogół umotywowana. Niemniej jednak powody te podawane są jedynie w dokumentach sporządzanych w kontekście przekazywania informacji krajowym organom sądowym.

KN jest zdania, że upřednie poinformowanie osoby objętej dochodzeniem o wszczęciu dochodzenia może czasami odbić się negatywnie na jego skuteczności (zwłaszcza jeśli chodzi o kontrole na miejscu) i zwiększyć obciążenie OLAF-u związane z postępowaniem. Reforma rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 powinna uwzględnić to ryzyko. Zanim podejmie się decyzję o obowiązku informowania osoby objętej dochodzeniem, konieczne jest przeprowadzenie wnikliwej analizy co do jego potencjalnych skutków w odniesieniu do dochodzenia.

⁽⁶⁴⁾ W sprawozdaniu rocznym za 2009 r. Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego na temat ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych (COM(2010) 382 wersja ostateczna 2) wykazano istniejącą różnorodność tych ustawodawstw.

⁽⁶⁵⁾ Zob. zwłaszcza wnioski zawarte w opinii KN nr 3/2010.

⁽⁶⁶⁾ Zob. art. 4 traktatu lizbońskiego.

⁽⁶⁷⁾ Punkt 5.1.1.2.:

3.2.2. Etap prowadzenia dochodzenia

3.2.2.1 Obowiązek upoważnienia pracowników OLAF-u

59. Podczas kontroli na miejscu, o których mowa w rozporządzeniu (Euratom, WE) nr 2185/96, pracownicy dochodzeniowi muszą okazać pisemne upoważnienie zawierające ich dane osobowe i stanowisko oraz dokument wskazujący cel i przedmiot dochodzenia⁽⁶⁸⁾. Ten ostatni wspomniany obowiązek pozwala zachować prawo do obrony⁽⁶⁹⁾.
60. KN stwierdza, że wspomniane zasady nie są stosowane w sposób jednolity. Pisemne upoważnienie (art. 6 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999) ma postać „decyzji w sprawie mianowania” osób upoważnionych do prowadzenia dochodzenia, podpisanej przez kierownika działu. Upoważnienie (art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999) zawsze określa przedmiot i cel dochodzenia, natomiast w niektórych przypadkach nie podaje się nazwisk wyznaczonych pracowników, a w innych – upoważnieniu towarzyszy potwierdzenie odbioru, które ma być podpisane przez podmiot gospodarczy będący przedmiotem kontroli na miejscu. Ponadto protokoły przesłuchania lub kontroli na miejscu nie zawsze zawierają informację o tym, czy pracownicy OLAF-u faktycznie okazali swoje upoważnienie, co mogłoby zapobiec wszelkim późniejszym zastrzeżeniom.

KN zaleca zharmonizowanie praktyk związanych z przyznawaniem upoważnienia pracownikom OLAF-u oraz stosowanie przejrzystych zasad.

Protokoły kontroli na miejscu lub przesłuchania powinny zawierać wyraźną informację o tym, czy pracownicy dochodzeniowi okazali swoje upoważnienia, aby zapobiec wszelkim późniejszym zastrzeżeniom.

3.2.2.2. Możliwość osoby objętej dochodzeniem wyrażenia swojej opinii w sprawie faktów, które jej dotyczą

61. Obecne prawodawstwo wspólnotowe nie przyznaje w sposób wyraźny osobie objętej dochodzeniem prawa do wyrażenia swojej opinii w sprawie faktów, które jej dotyczą, tak jak to jest przewidziane w przypadku dochodzeń wewnętrznych. Podręcznik zawiera jednak przepis przewidujący umożliwienie osobie objętej dochodzeniem wyrażenia swojej opinii przed wyciągnięciem ostatecznych wniosków⁽⁷⁰⁾.
62. W art. 7 rozporządzenia (Euratom, WE) nr 2185/96 wymienia się uprawnienia OLAF-u w zakresie kontroli na miejscu. Lista ta nie jest wyczerpująca i nie odnosi się wyraźnie do uprawnień OLAF-u do prowadzenia formalnych przesłuchań lub zwracania się o udzielenie ustnych wyjaśnień w czasie kontroli na miejscu⁽⁷¹⁾. Jednak ze wspomnianych uprawnień w zakresie dostępu do „wszelkich informacji (...) dotyczących danej działalności operacyjnej” w kontekście kontroli na miejscu można korzystać w oparciu o ustawodawstwo krajowe. Podczas analizowania dochodzeń KN stwierdził, że czasami odbywały się formalne przesłuchania, a innym razem osoby objęte dochodzeniem miały możliwość wyrażenia swoich opinii w trakcie kontroli na miejscu. Taki sposób wyrażenia opinii nie odbywał się jednak w formie przesłuchania. Ponadto brak przesłuchania uzasadniano dopiero w momencie przekazywania informacji krajowym organom sądowym.
63. KN zauważa, że reforma rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 przewiduje nałożenie na OLAF obowiązku wysłuchania osób objętych dochodzeniem, poza uzasadnionymi wyjątkami odłożenia go na później. KN jest zdania, że wyraźne włączenie do reformy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 uprawnień dochodzeniowych obejmujących możliwość prowadzenia przesłuchań lub zwracania się o udzielenie ustnych wyjaśnień okazuje się konieczne, aby móc zagwarantować bezpieczeństwo prawne oraz spójne i jednolite stosowanie reguł proceduralnych.
64. Natomiast KN wyraża pogląd, iż to doprecyzowanie w zakresie uprawnień dochodzeniowych nie powinno prowadzić konieczności do nałożenia na OLAF obowiązku wysłuchania osób objętych dochodzeniem, aby nie zwiększać obciążenia związanego z dochodzeniem i przedłużać postępowania – które już i tak jest zbyt długie – nadmiarem uregulowań. Dochodzenie administracyjne OLAF-u jest *de facto* wstępną częścią szerszego procesu. Przestrzeganie praw do obrony należy oceniać w kontekście całości dochodzenia, tzn. przy uwzględnieniu następczych działań administracyjnych, dyscyplinarnych lub sądowych w związku z dochodzeniami; w trakcie takich działań poszanowanie zasady kontradyktoryjności jest w pełni zapewnione. Ponadto przy obecnym stanie orzecznictwa wspólnotowego dochodzenia OLAF-u nie są czynnościami niekorzystnymi, a zatem brak pełnego stosowania zasady kontradyktoryjności i prawa do obrony nie przynosi na tym etapie zasadniczo szkody osobom objętym dochodzeniem⁽⁷²⁾.

⁽⁶⁸⁾ Artykuł 6 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia (WE, Euratom) nr 2185/1996.

⁽⁶⁹⁾ Przyczynę tego podwójnego wymogu wyjaśnia sędzia wspólnotowy w następujący sposób: „nałożony na Komisję obowiązek wskazania przedmiotu i celu kontroli stanowi zasadniczy wymóg nie tylko ze względu na wykazanie uzasadnionego charakteru planowanej interwencji wewnątrz danych przedsiębiorstw, ale również ze względu na umożliwienie im określenia zakresu ich obowiązku współpracy przy jednoczesnym respektowaniu ich prawa do obrony” (wyrok *Hoechst AG przeciwko Komisji* z dnia 21 września 1989 r., sprawy połączone 46/87 oraz 227/88, pkt 29).

⁽⁷⁰⁾ Podręcznik, pkt. 5.1.2.2.

⁽⁷¹⁾ Zgodnie z podręcznikiem uprawnienie OLAF-u do prowadzenia przesłuchań opiera się na art. 7 rozporządzenia (Euratom, WE) nr 2185/96 odczytywanego łącznie z art. 2 rozporządzenia (WE) 1073/1999 (zob. pkt 3.3.2.2 i 3.3.3.2).

⁽⁷²⁾ Zob., z uwzględnieniem niezbędnych zmian, *Nikolaou przeciwko Komisji*, pkt 246; zob. również sprawa T-29/03, *Comunidad Autónoma de Andalucía przeciwko Komisji*, postanowienie z dnia 13 lipca 2004 r.

3.2.2.3. Prawo wyboru języka urzędowego, w którym ma się odbywać przesłuchanie

65. Rozporządzenie (Euratom, WE) nr 2185/96 zobowiązuje do sporządzania sprawozdań z dochodzeń przy uwzględnieniu krajowych reguł proceduralnych. Zatem wyjaśnienia złożone ustnie przez osoby objęte dochodzeniem w trakcie kontroli na miejscu powinny zostać zapisane w języku państwa członkowskiego, na terytorium którego przeprowadzana jest kontrola. KN stwierdza, że OLAF przestrzegał tego obowiązku. Ponadto osoby objęte dochodzeniem miały podczas formalnych przesłuchań możliwość wyrażania się w wybranym przez siebie języku.

3.2.2.4. Prawo do obecności wybranej przez siebie osoby i poufności korespondencji między klientem i adwokatem

66. Obecne prawodawstwo nie przewiduje wyraźnie prawa do obecności wybranej przez siebie osoby. KN popiera zatem wniosek trzech instytucji, aby zapisać je w poczet gwarancji proceduralnych mających zastosowanie przy dochodzeniach OLAF-u⁽⁷³⁾. Mogłoby obejmować ono także podmioty gospodarcze w kontekście kontroli na miejscu, zwłaszcza jeżeli przewidują je także ustawodawstwa krajowe.
67. KN odsyła w związku z tym do orzecznictwa wspólnotowego dotyczącego uprawnień kontrolnych Komisji w dziedzinie konkurencji. Cechą wspólną dochodzeń we wspomnianej dziedzinie i dochodzeń OLAF-u jest to, że celem obu jest zebranie dowodów w celu sprawdzenia rzetelności i zasięgu faktycznej sytuacji oraz określonego prawa. Sędzia unijny stale stwierdzał, że jeżeli prawa do obrony stosuje się jedynie w przypadku postępowań administracyjnych, w przypadku których jest podejrzenie, że dojdzie do nałożenia grzywien, ważne jest jednak, aby unikać, by prawa te nie zostały nieodwracalnie zagrożone w ramach procedur dochodzenia wstępnego, w tym zwłaszcza w przypadku inspekcji, które mogą być determinujące przy ustalaniu dowodów na nielegalne postępowanie przedsiębiorstw, które byłyby obciążające. Dlatego też jeżeli pewne prawa do obrony dotyczą wyłącznie postępowań kontrydiktoryjnych (...), innych praw – np. prawa do otrzymania wsparcia prawnego lub poufności korespondencji między klientem i adwokatem – należy przestrzegać już na etapie dochodzenia wstępnego⁽⁷⁴⁾.

KN wyraża zadowolenie z faktu, iż prawo do obecności wybranej przez siebie osoby zostaje zapisane jako jedna z gwarancji proceduralnych objętych reformą rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 i jest zdania, że powinno ono być stosowane zarówno przy przesłuchaniach, jak i kontrolach na miejscu.

3.2.2.5. Prawo do odmowy zeznań przeciwko sobie

68. Podobnie jak w przypadku dochodzeń wewnętrznych, nie istnieje specyficzne orzecznictwo dotyczące wspomnianego prawa ani jego stosowania przy dochodzeniach zewnętrznych OLAF-u. Zalicza się ono natomiast do gwarancji proceduralnych wymienionych w podręczniku i przewidywanych w reformie rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.
69. KN ponownie odsyła do orzecznictwa z dziedziny prawa konkurencji i zauważa, że w tej dziedzinie unijny sędzia twierdził, iż należy przestrzegać prawa podmiotów gospodarczych do nieskładania zeznań na swoją niekorzyść, poczyniwszy od etapu postępowania wstępnego, poprzedzającego część kontrydiktoryjną postępowania przed Komisją. Zatem podmiot gospodarczy może być zobowiązany do udzielenia koniecznych informacji dotyczących faktów, które może znać, oraz udostępnienia dokumentów będących w jego posiadaniu, które mogą być następnie wykorzystane na jego niekorzyść lub na niekorzyść innego podmiotu gospodarczego⁽⁷⁵⁾. Niemniej jednak nie można go zobowiązać do dostarczenia dokumentów, na podstawie których byłby zmuszony przyznać istnienie nieprawidłowości, której dowiedzenie jest zadaniem Komisji⁽⁷⁶⁾.
70. KN zastanawia się jednak nad możliwością przetransponowania tych zasad na dochodzenia OLAF-u. OLAF – w przeciwieństwie do Komisji i dziedziny konkurencji – nie posiada uprawnień do samodzielnego nakładania kar, natomiast w przypadku sprzeciwu podmiotu gospodarczego wobec kontroli na miejscu lub inspekcji może, zgodnie z przepisami krajowymi, korzystać ze wsparcia danego państwa członkowskiego.

3.2.3. Etap zamknięcia dochodzenia

3.2.3.1. Możliwość bycia informowanym o zamknięciu dochodzenia

71. OLAF nie ma obowiązku informowania osób objętych dochodzeniem o zamknięciu dochodzenia lub o swoich wnioskach lub zaleceniach. Podręcznik przewiduje taki obowiązek poza przypadkami, kiedy mogłoby to zaszkodzić działaniom następczym w związku z dochodzeniem. W praktyce rzadko znajduje się te informacje w przeanalizowanych dochodzeniach. Praktyka OLAF-u w zakresie dochodzeń dotyczących wydatków bezpośrednich przekazywanych przez Komisję bezpośrednio beneficjentom nie jest jednolita.

⁽⁷³⁾ Zob. art. 7a ust. 2 w trzech wnioskach.

⁽⁷⁴⁾ Wyrok TSWE z dnia 17 października 1989 r., *Dow Benelux NV przeciwko Komisji*, sprawa 85/87, pkt 26–27.

⁽⁷⁵⁾ Zob. wyrok z dnia 18 października 1989 r. w sprawie 374/87, *Orkem przeciwko Komisji*, pkt 33–35; bardziej aktualne zastosowanie obrazuje wyrok wydany dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawach połączonych C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P oraz C-219/00 P, *Aalborg Portland A/S i inni przeciwko Komisji*, pkt 61–65, lub wyrok wydany dnia 28 kwietnia 2010 r. w sprawie T-446/05, *Amann & Söhne i Cousin Filterie przeciwko Komisji*, pkt 325–329.

⁽⁷⁶⁾ Przywołana wcześniej sprawa *Orkem przeciwko Komisji*, pkt 34–35.

72. KN ma świadomość, że OLAF informuje państwo członkowskie o zamknięciu dochodzenia, wysyłając mu sprawozdanie końcowe w ramach dochodzeń dotyczących wydatków wspólnotowych przekazywanych za pośrednictwem państw członkowskich. Jeśli dochodzenie może prowadzić do działań następczych na poziomie krajowym, KN uważa, że przed podjęciem decyzji o informowaniu lub nieinformowaniu osoby o zamknięciu dochodzenia dobrą praktyką byłoby zwrócenie się do właściwych organów krajowych⁽⁷⁷⁾.

KN uważa, że obowiązek OLAF-u dotyczący informowania osoby objętej dochodzeniem o swoich wnioskach i zaleceniach przez przesłaniem właściwym organom wspólnotowym i krajowym sprawozdania końcowego (jak zakłada reforma rozporządzenia (WE) nr 1073/1999) powinien się łączyć z zasadami proceduralnymi państwa członkowskiego prowadzącego działania następcze.

⁽⁷⁷⁾ Zob. w tym kontekście wniosek Rady dotyczący art. 8a projektu reformy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

ZAŁĄCZNIK

Cytowane akty prawne:

- 1) rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF), Dz.U. L 136 z 31.5.1999, s. 1–7;
- 2) Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 25 maja 1999 r. między Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Wspólnot Europejskich dotyczące dochodzeń wewnętrznych prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF), Dz.U. L 136 z 31.5.1999, s. 15–19;
- 3) rozporządzenie Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami, Dz.U. L 292 z 15.11.1996, s. 2–5;
- 4) rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Dz.U. L 312 z 23.12.1995, s. 1–4;
- 5) decyzja Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) (1999/352/WE, EWWiS, Euratom), Dz.U. L 136 z 31.5.1999, s. 20–22;
- 6) rozporządzenie nr 31 (EWG), 11 (EWEA) ustanawiające regulamin pracowniczy urzędników i warunki zatrudnienia innych pracowników Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, Dz.U. 45 z 14.6.1962, s. 1385, ze wszystkimi późniejszymi zmianami;
- 7) rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz.U. L 145 z 31.5.2001, s. 43–48;
- 8) rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych, Dz.U. L 8 z 12.1.2001, s. 1–22.

Cytowane wnioski legislacyjne dotyczące zmiany rozporządzenia (WE) nr 1073/1999:

- 1) wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) {SEC(2006) 638 } /* COM/2006/ 244 wersja ostateczna – COD 2006/0084;
- 2) rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 20 listopada 2008 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) (COM(2006) 244 — C6-0228/2006 — 2006/0084(COD)), Dz.U. C 16E z 22.1.2010, s. 201–222.

Cytowane orzecznictwo (w porządku chronologicznym):

Wyroki Unii Europejskiej

- 1) z dnia 21 września 1989 r., *Hoechst AG przeciwko Komisji*, sprawy połączone 46/87 i 227/88;
- 2) z dnia 17 października 1989 r., *Dow Benelux NV przeciwko Komisji*, sprawa 85/87;
- 3) z dnia 18 października 1989 r., *Orkem przeciwko Komisji*, sprawa 374/87;
- 4) z dnia 11 września 2002 r., *Willeme przeciwko Komisji*, sprawa T-89/01;
- 5) z dnia 10 lipca 2003 r., *Komisja przeciwko BCE*, sprawa C-11/00;
- 6) z dnia 18 grudnia 2003 r., *Gómez-Reino przeciwko Komisji*, sprawa T-215/02;
- 7) z dnia 7 stycznia 2004 r., *Aalborg Portland A/S i inni przeciwko Komisji*, sprawy połączone C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P i C-219/00 P;
- 8) z dnia 9 czerwca 2004 r., *Camós Grau przeciwko Komisji*, sprawa T-96/03;
- 9) z dnia 13 lipca 2004 r., *Comunidad Autónoma de Andalucía przeciwko Komisji*, sprawa T-29/03;
- 10) z dnia 6 kwietnia 2006 r., *Camós Grau przeciwko Komisji*, sprawa T-309/03;

- 11) z dnia 6 lipca 2006 r., *Franchet i Byk przeciwko Komisji* (nr 1), sprawy połączone T-391/03 i T-70/04;
- 12) z dnia 21 września 2006 r., *Technische Unie BV przeciwko Komisji*, sprawa C-113/04 P;
- 13) z dnia 2 maja 2007 r., *Giraudy przeciwko Komisji*, sprawa F-23/05;
- 14) z dnia 12 września 2007 r., *Nikolaou przeciwko Komisji*, sprawa T-259/03;
- 15) z dnia 8 lipca 2008 r., *Franchet i Byk przeciwko Komisji* (nr 2), sprawa T-48/05;
- 16) z dnia 28 kwietnia 2010 r., *Amann & Söhne GmbH & Co. KG i Cousin Filterie SAS przeciwko Komisji*, sprawa T-446/05;
- 17) z dnia 20 maja 2010 r., *Komisja przeciwko Violetti i inni*, sprawa T-261/09 P;
- 18) z dnia 29 czerwca 2010 r., *Komisja przeciwko The Bavarian Lager Co. Ltd.*, sprawa C-28/08 P;
- 19) z dnia 29 czerwca 2010 r., *Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau GmbH*, sprawa C-139/07 P.

Europejski Trybunał Praw Człowieka

- 1) z dnia 27 lutego 1980 r., *Deweer przeciwko Belgii*, seria A nr 35;
 - 2) z dnia 25 lutego 1992 r., *Pfeifer i Plankl przeciwko Austrii*, seria A nr 227.
-